

Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens

Bruttel, Oliver

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bruttel, O. (2002). *Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, 02-214). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-113289>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

discussion paper

FS I 02 - 214

**Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung
am Beispiel Australiens**

Oliver Bruttel

November 2002
ISSN Nr. 1011-9523

Ich danke Günther Schmid und Holger Schütz für hilfreiche Kommentare und Anregungen. Die verbleibenden Schwächen liegen selbstverständlich in meiner alleinigen Verantwortung

email:
bruttel@wz-berlin.de

ZITIERWEISE / CITATION

Oliver Bruttel

Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens

Discussion Paper FS I 02 - 214
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2002

Forschungsschwerpunkt:
Arbeitsmarkt und
Beschäftigung

Research Area:
Labour Market and
Employment

Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung

Research Unit:
Labour Market Policy
and Employment

**Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: wzb@wz-berlin.de
Internet: <http://www.wz-berlin.de>**

Zusammenfassung

Die Stärkung privater Strukturen in der Arbeitsverwaltung steht nicht nur in Deutschland als Folge der Hartz-Kommission im Zentrum des politischen Interesses. Andere Länder, beispielsweise Australien, haben diesbezüglich schon weitreichende Reformen implementiert. Daher lohnt ein Blick auf die andere Seite des Globus. Das Discussion Paper stellt zum einen die neuen Institutionen, Vergabeverfahren und Anreizsysteme der Arbeitsverwaltung in Australien dar. Zum anderen wird eine erste Analyse der Erfahrungen vor dem theoretischen Hintergrund der Neuen Institutionenökonomik vorgenommen.

Abstract

Privatisation is one of the priority issues in the reform of the Public Employment Service. Not only in Germany, particularly following the Hartz-Commission, but also in other countries the enhancement of private elements in the delivery of public employment services has received increasing attention. This Discussion Paper has two aims. Firstly, it describes the Australian reform including the new institutions, bidding procedures and incentive mechanisms. Secondly, making use of the theoretical framework of New Institutional Economics, it analyses the most important strengths and weaknesses of the new regime.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1 Theoretischer Hintergrund	2
2 Die Arbeitsvermittlung aus dem Blickwinkel der Neuen Institutionenökonomik	3
3 Die Situation in Australien	5
3.1 Kurzer historischer Abriss – bis 1998	6
3.2 1998 – Job Network	7
4 Erste Analyse des australischen Systems	17
4.1 Die Wirkungen auf den Arbeitsmarkt	17
4.2 Evaluation der Reformen aus organisationstheoretischer Sicht	19
5 Fazit	27
6 Anhang	28
7 Literatur	33

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Die zentralen Institutionen der australischen Arbeitsverwaltung	9
Abbildung 2:	(Schematisch-vereinfachter) Ablauf des ersten Kontaktes zwischen Arbeitssuchendem und Centrelink	16
Abbildung 3:	Einfluss des Job Search Training auf die Vermittlung	18
Abbildung 4:	Einfluss der Intensive Assistance auf die Vermittlung	18

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Rahmendaten Australien und Deutschland im Vergleich	5
Tabelle 2:	Prämienstruktur bei Intensive Assistance	14
Tabelle 3:	Prämienvergleich Australien-Deutschland (in Euro)	15
Tabelle 4:	Vergleich der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik	20

Einleitung

Die Verbesserung der Vermittlungsaktivitäten war eine der Hauptforderungen der sog. Hartz-Kommission, die vor der Bundestagswahl ein umfangreiches Reformpaket für die öffentliche Arbeitsverwaltung vorlegte (Hartz-Kommission 2002). Andere Länder sind in der Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung teilweise schon weiter fortgeschritten. Es liegen eine Reihe von überblicksartigen Untersuchungen hierzu vor (OECD 2000; Bertelsmann-Stiftung 2002; Konle-Seidl 2002). Im Mittelpunkt dieses Diskussionspapiers steht das Beispiel Australiens, das seit 1998 international die einschneidendsten Reformen hinsichtlich der Modernisierung durch Privatisierung durchgeführt hat. Von den 16.000 Mitarbeitern, die heute mit der Arbeitsvermittlung und der Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung betraut sind, sind weniger als drei Prozent öffentlich beschäftigt (OECD 2001b: 111). Die gesamte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand als Auftraggeber und privaten Dienstleistern als Auftragnehmer ist über Verträge geregelt. Damit ist Australien deutlich weiter gegangen als die meisten anderen Länder, die die Reformen vor allem innerhalb der bestehenden öffentlich-rechtlichen Strukturen, z.B. durch die Einführung von Management by Objectives, vorangetrieben haben (Schütz 2001).

Die australischen Erfahrungen sind insofern für Deutschland interessant, als dass auch hierzulande die Einschaltung privater Dienstleister durch die öffentliche Arbeitsverwaltung zunimmt. Der Grundstein hierfür wurde mit der Marktliberalisierung 1994 gelegt, durch die in Deutschland erstmals private Arbeitsvermittlungen zugelassen wurden.¹ Von der Koexistenz zur begrenzten Zusammenarbeit kam es aber erst durch das seit 1998 bestehende Sonderprogramm „Beteiligung Dritter bei der Vermittlung von Arbeitslosenbeziehern“.² Das am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetz schließlich verankerte die Zusammenarbeit in § 37a SGB III. Dort ist geregelt, dass nun auch Dritte mit der Vermittlung von Arbeitslosen beauftragt werden können bzw. sollen. Der sog. „Vermittlungsgutschein“ nach § 421g SGB III, mit dem Arbeitslose die Hilfe privater Arbeitsvermittler in Anspruch nehmen können, zielt in dieselbe Richtung. Schließlich ist auch bei der Einführung der Personal-Service-Agenturen (PSA) an solche Formen der Zusammenarbeit gedacht (Bertelsmann-Stiftung et al. 2002).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen in Deutschland ist nun ein Blick über die deutschen und europäischen Grenzen hinaus in Richtung Australien aufschlussreich. Wie funktioniert das australische Modell? Was sind die bisherigen Ergebnisse? Wo liegen die Stärken und Schwächen? An diesen Leitfragen wird sich der weitere Gang der Darstellung

¹ Für eine europäische Perspektive sowie eine Systematisierung des möglichen Verhältnisses zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung siehe Koning et al. (1999) sowie Konle-Seidl und Walwei (2001).

² Vgl. Dreas und Gerhardt (2002) für einen ersten Erfahrungsbericht.

orientieren. Zur besseren Analyse der australischen Verhältnisse werden zunächst jedoch die theoretischen Grundlagen einer Privatisierung, wie sie in Australien erfolgt ist, im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik herausgearbeitet.

1 Theoretischer Hintergrund

Obwohl der Begriff Privatisierung in aller Munde ist, ist die genaue Bedeutung nicht immer klar. Als weiteste Definition kann wohl die von Starr (1988: 22) gelten, nach dem Privatisierung „includes all the reductions in the regulatory and spending activity of the State“. Konkreter werden Vickers und Yarrow (1991), die drei Arten der Privatisierung unterscheiden: den Verkauf von staatlichen Anteilen an bereits weitgehend privaten Firmen, die Überführung von bislang staatlichen Monopolen in einen regulierten Wettbewerbsmarkt sowie das „Contracting-out“. Unter Contracting-out verstehen Vickers und Yarrow die Beauftragung eines Dritten mit der Erstellung einer Leistung, die bisher von staatlichen Stellen erbracht wurde, wobei die politische Verantwortung (Gewährleistung) beim Staat verbleibt. Das Contracting-out ist also diejenige Art von Privatisierung, die hier von Interesse sein wird.³

Zur Analyse der optimalen Organisationsform eignet sich besonders die Neue Institutionenökonomik. Die Programmatik der Neuen Institutionenökonomik wird durch drei verschiedene, aber einander ergänzende und zunehmend auch verbundene Ansätze repräsentiert: die Transaktionskostentheorie (Transaction Cost Economics), die Theorie der Verfügungsrechte (Property Rights Theory) und die Agenturtheorie (Agency Theory) (Richter und Furubotn 1996; Ebers und Gotsch 1999). Wie Richter und Furubotn (1996: 2) hervorheben, ist die Neue Institutionenökonomik „nicht das Ergebnis irgendwelcher vorsätzlicher oder koordinierter Bemühungen, eine neue Lehre zu entwickeln“. Vielmehr ist es das Zusammenwirken mehrerer Konzepte, die sich vor allem durch die Modifikation der vereinfachenden Annahmen der neoklassischen Theorie hin zu realistischeren Annahmen wie positiven Transaktionskosten und unvollständiger Information kennzeichnen.

Trotz vieler Gemeinsamkeiten legen die drei Theoriestränge unterschiedliche Schwerpunkte. Für die Transaktionskostentheorie halten Ebers und Gotsch (1999: 225) fest: „Im Kern leistet die Transaktionskostentheorie [...] einen Kostenvergleich alternativer institutioneller Arrangements der Abwicklung und Organisation von Transaktionen.“ Richter und Furubotn (1996: 225) unterscheiden drei Arten von Transaktionskosten für die Marktnutzung: Kosten der Anbahnung von Verträgen (Such- und Informationskosten), Kosten des Abschlusses von Verträgen (Verhandlungs- und Entscheidungskosten) und schließlich Kosten der Überwachung und Durchsetzung vertraglicher Leistungen. Williamson folgend sind es vor

³ Hiervon abzugrenzen ist nach Krems (2002) das Outsourcing. Beim Outsourcing wird die Dienstleistung noch von der öffentlichen Verwaltung selbst erbracht, nur Teilleistungen werden eingekauft. Beim Contracting-out dagegen wird die gesamte Dienstleistung auf einen anderen Anbieter übertragen, die Verantwortung bleibt aber bei der öffentlichen Verwaltung.

allem drei Charakteristika der Transaktionen, die deren Höhe bestimmen: transaktionsspezifische Investitionen, Unsicherheit, Häufigkeit. Mit der zunehmenden Bedeutung jedes Charakteristikums nimmt auch die Tendenz zu einer Integration von Einzeltransaktionen in ein Unternehmen zu, weil die Kosten der Marktnutzung steigen.

Die Theorie der Verfügungsrechte wurde in ihrer heutigen Form vor allem durch die wegweisende formal-mathematische Behandlung in der Arbeit von Grossman und Hart (1986) geprägt. Grossman und Hart gehen davon aus, dass der Abschluss von Verträgen Kosten verursacht (vgl. Transaktionskostentheorie). Ihr Modell sieht zwei Arten von Rechten vor: Spezifische Rechte (specific rights) und Residualrechte (residual rights). Aufgrund der Komplexität des Sachverhaltes besteht die Möglichkeit, dass nicht alle spezifischen Rechte und Pflichten der Vertragspartner aufgeführt werden können. In einem solchen Fall kann es sinnvoll sein, dass sich eine Vertragspartei stattdessen die Residualrechte sichert. Diese Residualrechte sind in der Formulierung von Grossman und Hart gleichbedeutend mit dem Eigentum des einen Vertragspartners am Eigentum des anderen.

Die Prinzipal-Agent-Theorie schließlich beschäftigt sich mit der vertraglichen Beziehung zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und einem Auftragnehmer (Agent). Unter den Annahmen eines Interessenkonfliktes zwischen Prinzipal und Agent, Unsicherheit sowie einer asymmetrischen Informationsverteilung ist es die vorrangige Zielsetzung der Prinzipal-Agent-Theorie, optimale anreizkompatible Institutionen (Verträge) zu gestalten, so dass es zu einer weitgehenden Harmonisierung der Interessen kommt.

Zur Anwendung der Neuen Institutionenökonomik auf Fragen der Privatisierung muss abschließend noch eine wichtige Voraussetzung erwähnt werden, die in den Untersuchungen oft als selbstverständlich angenommen wird, es aber nicht unbedingt ist: vollständiger Wettbewerb auf dem Markt. Eines der Hauptargumente für jede Form der Privatisierung ist, dass der Markt durch die Existenz von Wettbewerb Anreize für ein effizientes Verhalten schafft. Allerdings wird oft übersehen, dass es gerade in Bereichen, die bisher von staatlichen Institutionen bestimmt wurden, nur einen sehr unvollständigen Markt und damit unvollständigen Wettbewerb gibt. Gleichzeitig ist auch nicht immer davon auszugehen, dass ein solcher entsteht. Das Beispiel Australiens wird zeigen, wie dort die Etablierung eines vollständigen Wettbewerbes versucht wurde.

2 Die Arbeitsvermittlung aus dem Blickwinkel der Neuen Institutionenökonomik

Die Neue Institutionenökonomik bietet somit ein reiches Instrumentarium zur Analyse der Organisation der Arbeitsverwaltung, insbesondere der Arbeitsvermittlung. Da der Schwerpunkt aber auf der Darstellung und einer ersten Analyse der Erfahrungen in Australien liegen soll, wird aus jedem Theoriestrang nur die zentrale Frage herausgegriffen und zur Bewertung der australischen Erfahrungen verwendet.

Erstens, abgeleitet aus dem Transaktionskostenansatz ist zu fragen, was sich über die *Höhe der Transaktionskosten* sagen lässt. Zu klären wäre also der Charakter der Transaktionen und ob dieser eher für eine Markt- oder eine Hierarchielösung sprechen würde. Die Höhe der transaktionskostenspezifischen Investitionen, worunter beispielsweise die Qualifizierung der Mitarbeiter (Humankapital) und die aufgebauten Netzwerke zu Unternehmen fallen, sind wichtige Faktoren, die jedoch schwer zu quantifizieren sind. Leichter hingegen dürfte es sein, das öffentliche Ausschreibungsverfahren und die Kontrolle der Verträge in ihrer Kostendimension zu messen. In Bezug auf Australien wäre also beispielsweise zu fragen, welche Kosten mit dem neuen System verbunden sind, beispielsweise was Ausschreibungen und Evaluation angeht.

Zweitens, abgeleitet aus der Theorie der Verfügungsrechte, ist die *Unvollständigkeit der Verträge* zwischen Ministerium und beauftragten Arbeitsvermittlungen zu betrachten. Hart et al. (1997) haben den Verfügungsrechtsansatz auch auf das Contracting-out angewandt. Sie kommen zu dem Schluss, dass je größer die nachteiligen Folgen von (nicht vollständig vertraglich festlegbaren) Kostenreduzierungen auf die (nicht vollständig vertraglich festlegbare) Qualität ist, desto stärker ist die interne gegenüber der externen Bereitstellung zu bevorzugen (Hart et al. 1997: 1130). Im Bereich der Arbeitsvermittlung ist zwar die Qualität der Beratung nicht direkt messbar, allerdings ist das Ergebnis relativ gut beobachtbar. Denn ob eine Vermittlung erfolgreich war oder nicht, ist klar zu belegen. Auch die Nachhaltigkeit einer solchen Vermittlung im Sinne von Beschäftigungsdauer und Qualität der vermittelten Stelle kann kontrolliert werden. Problematisch könnte hingegen die selektive Betreuung sein, die dann bereits in den Bereich der Prinzipal-Agent-Theorie hineinreicht, indem nur „aussichtsreiche“ Vermittlungen auch wirklich vorangetrieben werden. Auch das ist eine Frage, die in Bezug zu Australien zu stellen sein wird.

Schließlich als dritter, relevanter Aspekt (abgeleitet aus der Prinzipal-Agenten-Theorie) ist die *Anreizverträglichkeit der Verträge* zu nennen. Auch dies stellt bei der Arbeitsvermittlung ein Problem dar. Während der Prinzipal (Regierung) an einer möglichst hohen Vermittlungsrate interessiert ist, steht für den Agenten (private Vermittlungsagentur) zumeist der Gewinn im Vordergrund. Interessant wird also sein, inwiefern es der australischen Regierung gelungen ist, diesen Zielkonflikt zu überwinden. Schließlich ist das ideale Design von Verträgen im Falle der Arbeitsvermittlung, da es sich um eine kooperative Dienstleistung handelt, problematisch. Das Ergebnis, an dem der Agent gemessen wird, hängt nur zu einem bestimmten Teil von seiner eigenen Leistung ab. Die Mitarbeit des Arbeitssuchenden ist mindestens ebenso wichtig wie das gesamtwirtschaftliche Umfeld. Angesichts einer schwachen Datenlage, was die Transaktionskosten angeht, wird der Schwerpunkt der Analyse der australischen Erfahrungen auf den Implikationen der Prinzipal-Agent-Theorie liegen.

Abschließend soll noch eine kurze Betrachtung der *Wettbewerbssituation* erfolgen. Selbst wenn man aufgrund der Analyse anhand der Neuen Institutionenökonomik zum Schluss kommt, dass eine Privatisierung vorteilhaft erscheint, so muss man doch prüfen, ob die Markt-Lösung, wie Williamson (1991) sie von der hierarchischen und hybriden Lösung unterscheidet, überhaupt realisiert werden kann, d.h. ob überhaupt ein funktionierender Markt bzw. Wettbewerb existiert oder geschaffen werden kann. Im Fall der Arbeitsvermittlung in Austra-

lien ist versucht worden, dieser Anforderung durch die Etablierung eines *contestable market* (Baumol 1982) gerecht zu werden. Unter einem *contestable market* versteht man einen Markt ohne Eintritt- und Austrittsbarrieren, so dass der Ein- und Austritt von Wettbewerbern jederzeit erfolgen kann. Theoretisch ist somit eine wohlfahrtsoptimierende Lösung garantiert, ohne dass man sich über die Anzahl der tatsächlichen Wettbewerber sorgen muss. Allein die Möglichkeit eines Ein- und Austritts potenzieller Wettbewerber zwingt die derzeitigen Marktteilnehmer (bei gegebener Qualität) schon zu optimaler Preissetzung.

Zunächst sind in der Literatur Ein- und Austrittsbarrieren vor allem mit Hinblick auf physisches Kapital analysiert worden. Allerdings kann der Anwendungsbereich durch die Ausweitung auf immaterielle Schranken wie Bekanntheit im Markt oder aber auch die Bedeutung von Netzwerken und positiven Lernkurven auch auf die Arbeitsvermittlung ausgedehnt werden. Zwar ist ein perfekter *contestable market* wohl eher ein theoretisches Konstrukt, aber zumindest prinzipiell ist natürlich zu überlegen, inwiefern in Australien tatsächlich eine Situation geschaffen wurde, die diesem Ideal nahe kommt.

3 Die Situation in Australien

Zur besseren Einordnung der nachfolgenden Ausführungen in einen gesamtwirtschaftlichen Kontext sind in Tabelle 1 wesentliche Rahmendaten aufgeführt. Grob gesagt, verhalten sich Einwohner und Erwerbspersonen zwischen Australien und Deutschland eins zu vier. Im Gegensatz zu Deutschland kann Australien auf ein beachtliches Wirtschaftswachstum in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zurückblicken. Auch ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen nur halb so groß wie in Deutschland.

Tabelle 1: Rahmendaten Australien und Deutschland im Vergleich

Kennzahl	Einheit	Jahr	Australien	Deutschland
Einwohner	Mio.	2000	19,2	82,3
Erwerbspersonen	Mio.	2000	9,7	40,1
Erwerbsquote	%	2000	75,4	74,9
BIP	Mrd. US-\$	2001	366,2	1.846,1
Wachstumsrate reales BIP	%	1994-2001	4,0	1,7
Standardisierte Arbeitslosenquote	%	2000	6,3	7,9
Veränderung std. Arbeitslosenquote	%	1994-2000	-3,2	-0,5
Anteil Langzeitarbeitslose an allen Arbeitslosen	%	2000	27,9	51,5

Quelle: OECD (2001a; 2002a; 2002b).

3.1 Kurzer historischer Abriss – bis 1998⁴

Von 1946 bis 1998 nahm der staatliche *Commonwealth Employment Service* (CES) die Funktionen der Arbeitsverwaltung wahr. Es gab landesweit 300 Ämter vor Ort. Die Oberaufsicht hatte das Arbeitsministerium. Hauptaufgabe war die Vermittlung und die Durchführung von Arbeitsmarktprogrammen bzw. die Weiterleitung von Personen an solche Programme. Da im Gegensatz zu anderen Ländern der Privatsektor ebenso wie gemeinnützige Einrichtungen in Australien von jeher ziemlich stark im Vermittlungsgeschäft involviert waren, hatte der CES nie eine monopolartige Stellung bei den Vermittlungen erreicht. Allerdings bildete sich ein segmentierter Markt, wobei sich die gewinnorientierten privaten Arbeitsvermittlungen für gewöhnlich auf Nischenmärkte spezialisierten und von den zukünftigen Arbeitgebern bezahlt wurden.⁵ Für die Zahlung der Arbeitslosenunterstützung waren die lokalen Ämter des *Department of Social Security* zuständig.

Die Einführung des Fallmanagements (engl.: case management) in der Arbeitsverwaltung vereinfachte die Einbindung von privaten Akteuren. In den späten 1980er Jahren kam es im Bundesstaat Victoria zu ersten vertraglichen Beziehungen zwischen staatlichen Behörden und privaten Arbeitsvermittlern. Die Regierung von Victoria begann, gemeinnützige Einrichtungen durch Zuschüsse zu finanzieren, die abhängig von deren Vermittlungsergebnissen waren. Diese ersten Versuche waren für die spätere Einführung eines flächendeckenden Systems mit seinen neuen Strukturen unerlässlich. Dies zeigt auch die Bedeutung, die die in der Einleitung genannten deutschen Pilotprojekte haben. Auch bei ihnen lassen sich wertvolle Erfahrungen beispielsweise zu geeigneten Prämienzahlungen oder zu notwendigen strukturellen Anforderungen für die Zusammenarbeit sammeln.

Mit dem *Working Nation* Programm, das 1994 von der australischen *Labour*-Regierung eingeführt wurde, begann das systematische Contracting-out ehemals vom CES übernommener Fallmanagement-Funktionen. Da die staatliche Arbeitsverwaltung auch weiterhin ihre Dienste anbieten wollte und an den Ausschreibungen teilnahm, bedurfte es für eine sinnvolle Umsetzung des Contracting-outs neuer Strukturen (Fay 1997: 7). Insbesondere musste die Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer auch innerhalb der staatlichen Arbeitsverwaltung gewährleistet sein. Deshalb kam es innerhalb des CES zu einer entsprechenden Umstrukturierung, aus der zwei neue Institutionen entstanden: zum einen die *Employment Services Regulatory Authority* (ESRA) als unabhängiger Auftraggeber, zum anderen die *Employment Assistance Australia* (EAA) als unabhängiger Auftragnehmer. Die ESRA war sozusagen die Regulierungsbehörde für die Arbeitsverwaltung. Sie war zuständig für den Ankauf, die Regulierung und die Überwachung der Dienste der privaten Vermittlungsagenturen sowie deren Akkreditierung und die Programmausschreibung. Die EAA, auf der anderen Seite, umfasste die Arbeitsverwaltungsfunktionen (also u.a. die Arbeitsvermittlung) des CES. Als Ergebnis dieser Bemühungen gab es bereits 1995/96 rund 300 private und gemeinnützige

⁴ Der nachfolgende Absatz stützt sich auf OECD (2001b: 87) sowie Webster und Harding (2000: 17).

⁵ So hatte z.B. die Hälfte der Arbeitssuchenden bei privaten Agenturen bereits Arbeit (Webster und Harding 2000: 18).

Anbieter⁶, die mit den CES-Ämtern vor Ort konkurrierten. Allerdings war eine vollständige Transparenz noch nicht geschaffen, weil anzunehmen war, dass die Nähe von EAA und CES manchen Arbeitssuchenden doch zugunsten der staatlichen Einrichtungen beeinflusst hat.

3.2 1998 – *Job Network*

1996 kam es zu einem Regierungswechsel. Die konservative *Coalition*-Regierung löste die bislang regierende *Labour*-Regierung ab und kündigte eine vollständige Re-Organisation der bestehenden Arbeitsmarktpolitik und -verwaltungsstrukturen an.⁷ Ziel war die Errichtung eines vollständigen Wettbewerbsmarktes für Beschäftigungsdienstleistungen auf der Basis von öffentlichen Ausschreibungen und vertraglichen Beziehungen (Kontraktmanagement). Die Regierung nannte drei zentrale Ziele, die sie mit der Umgestaltung der Arbeitsmarktpolitik erreichen wollte (Vanstone 1996): bessere Dienstleistungsqualität, effizientere Strukturen bei den Arbeitsmarktprogrammen sowie „better value for money“.

Institutionen

Um diese Ziele zu erreichen, von denen vor allem die Formulierung „better value for money“ kommuniziert wurde, trieb die Regierung den Umbau der staatlichen Behörden im Arbeitsmarktbereich weiter voran. Die staatliche Arbeitsverwaltung (CES) wurde aufgelöst und das bisherige *Department of Social Security* umstrukturiert. Die neuen zentralen Akteure der neuen Arbeitsmarktverwaltung sind nun das *Department of Employment and Workplace Relations* (DEWR)⁸, die zentrale halb-staatliche Anlaufstelle *Centrelink* und der Verbund der privaten Vermittlungsagenturen *Job Network*, deren Beziehung und Leistungserbringung untereinander jeweils in Vertragsform geregelt sind.

Das *Department of Employment and Workplace Relations* (DEWR), das mit *Centrelink* sog. *Business Partnership Arrangements* (BPA) abschließt, hat die Oberaufsicht über das gesamte System des Kontraktmanagements. Die *Business Partnership Arrangements* dienen zur Spezifizierung der Leistungen, die das Ministerium von *Centrelink* einkauft. Hierzu zählen beispielsweise die Registrierung von Arbeitslosen, deren Berechtigungsprüfung sowie die Ahndung von Fehlverhalten.⁹

⁶ Im weiteren Verlauf werden die Begriffe Dienstleister, Agenturen, Arbeitsvermittlungen synonym benutzt. Außerdem umfasst der Begriff „privat“, soweit nicht anders kenntlich gemacht oder aus dem Zusammenhang ersichtlich, immer auch die gemeinnützigen Organisationen und ist als Gegenbegriff zu „staatlich“ zu sehen.

⁷ Interessant ist, dass es zunächst keine schnelle Mehrheit für das Vorhaben gab und die gesamte Re-Organisation auf dem Wege von Rechtsverordnungen durchgeführt wurde.

⁸ Die genaue Bezeichnung des Ministeriums hat sich im Laufe der Jahre mehrmals geändert. Bis vor kurzem hieß das Ministerium noch *Department of Employment, Workplace Relations and Small Business*. Im weiteren Verlauf wird einheitlich die Abkürzung DEWR verwendet.

⁹ Centrelink ist auch Dienstleistungserbringer gegenüber zehn anderen Ministerien, z.B. dem *Department of Family Community Services* (FaCS) oder dem *Department of Education, Training and Youth Affairs*

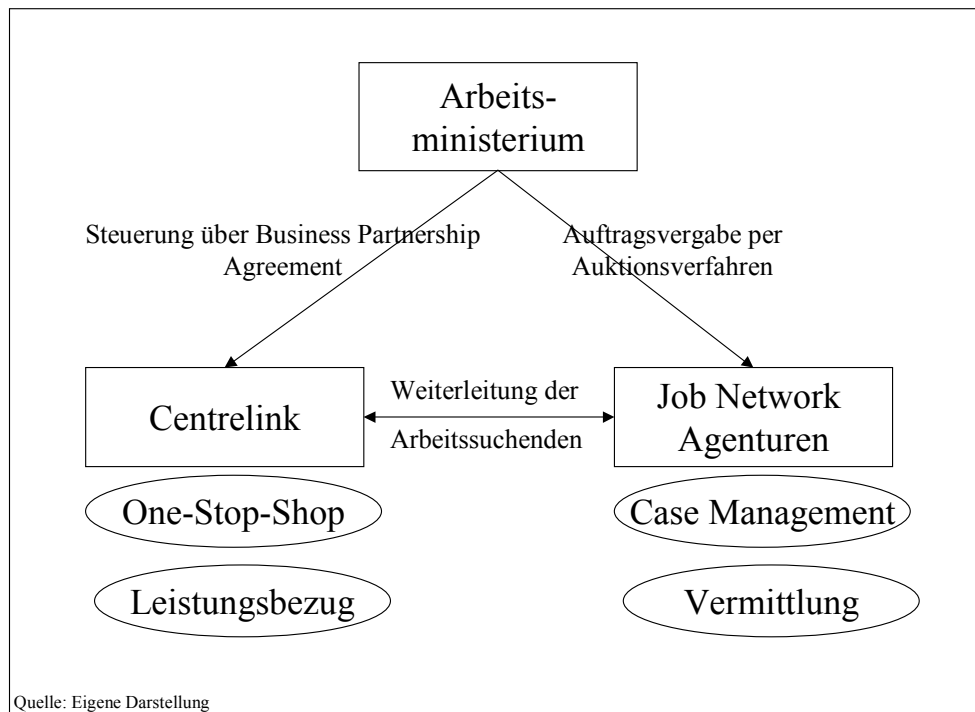
Centrelink selbst wurde als zentrale staatliche Anlaufstelle (sog. one-stop shop) für Arbeitslose und Arbeitssuchende geschaffen. Es verband also die bislang getrennten Bereiche des *Department of Social Security*, das für die Zahlung der Arbeitslosenunterstützung zuständig war, und des CES, das für die Arbeitsvermittlung (einschließlich der Weiterleitung an entsprechende private Stellen) zuständig war. Außerdem dient *Centrelink* auch in Bezug auf andere Dienstleistungen im sozialen Bereich, wie z.B. der Altersvorsorge und für die Belange von Behinderten, als Anlaufstelle, da auch andere Ministerien – wie oben bereits erwähnt – zu den Auftragsgebern von *Centrelink* gehören. *Centrelink* verbindet nun also sowohl Angelegenheiten der sozialen Sicherheit als auch die erste Betreuung von Arbeitssuchenden. Hierzu zählen insbesondere die Bereitstellung kostenloser Hilfen zur Arbeitssuche (z.B. Internet, Telefone), das Sammeln und Veröffentlichen freier Stellen (Selbstbedienungsterminals) und die Einstufung der Arbeitssuchenden zwecks Weiterverweisung an private Stellen.¹⁰ *Centrelink* verfügt über landesweit 400 Büros und betreut jährlich fünf Millionen Kunden. Die Bündelung von sozialen Dienstleistungen an einer zentralen Stelle ist derzeit ein international beobachtbarer Trend, dem sich Australien damit angeschlossen hat (Clasen et al. 2001).

Job Network als dritte zentrale Institution schließlich ist ein Netzwerk von denjenigen staatlichen, privaten (gewinnorientierten) und gemeinnützigen Arbeitsvermittlungen, die einen Vertrag mit dem DEWR haben. Interessant ist der sehr diversifizierte Hintergrund der Anbieter von Vermittlungsleistungen: Wohlfahrtsorganisationen, die sich auf die Betreuung Obdachloser spezialisiert haben, Weiterbildungseinrichtungen, Industriepsychologen und Personalberater. Abbildung 1 verdeutlicht nochmals das Verhältnis der drei zentralen Institutionen.

(DETYA), die zum Teil einen deutlich größeren finanziellen Beitrag leisten bzw. Dienstleistungsaufträge erteilt haben (OECD 2001b: 90). Für eine Übersicht der Ministerien siehe *Centrelink* (2002).

¹⁰ Zur Einstufung der Arbeitssuchenden siehe Box 1.

Abbildung 1: Die zentralen Institutionen der australischen Arbeitsverwaltung



Bietprozess

Zur Vergabe der (befristeten) Aufträge wurden bislang zwei Ausschreibungsrunden durchgeführt, die dritte läuft gerade. Die erste Ausschreibung fand Mitte 1997 für den Vertragszeitraum Mai 1998 bis Februar 2000 statt. Die zweite Ausschreibung folgte Mitte 1999 für Vertragszeitraum Februar 2000 bis Februar 2003 (verlängert bis Juni 2003). Derzeit finden die Vorbereitungen für die dritte Ausschreibung für den Vertragszeitraum von Juli 2003 bis Juli 2006 statt.

Die Ausschreibung, die Auftragserteilung sowie das restliche Vertragsmanagement wird von einer speziellen Abteilung innerhalb des DEWR durchgeführt, der *Employment Services Market Group* (ESMG). Es bedurfte der besonderen Schulung dieser Personen im Umgang mit dem neuen Instrument (ANAO 2000).

In der ersten Runde gaben über 1000 Organisationen ein Angebot ab, von denen jedoch nur 300 auch tatsächlich einen Vertrag erhielten. Diese Diskrepanz führte zu Kritik an der Durchführung (OECD 2001b: 98). Allerdings hat ein sog. *Probity Report*, der die Richtigkeit

des Verfahrens überwacht, die Korrektheit und Transparenz des Verfahrens bestätigt. In der zweiten Phase (2000-2003) wurden die Aufträge noch auf 200 Anbieter verteilt.¹¹ Gleichzeitig nahm die Zahl der Standorte aber von 1404 auf 2114 zu. Auch die Zusammensetzung der Anbieter veränderte sich erheblich. Waren in der ersten Runde noch durchschnittlich 37% der Aufträge an staatliche Agenturen verteilt worden, waren es in der zweiten Runde nur noch 8%. Am stärksten nahmen die Aufträge an gemeinnützige Agenturen und Wohlfahrtsorganisationen zu (von 30% auf 47%), während der Anteil der gewinnorientierten Vermittlungen von 33% auf 45% zulegte.

Die Vergabe von Aufträgen beinhaltet die Zuteilung einer bestimmten Anzahl von Fällen. Hierdurch verändert sich auch die Sicht der Agenturen hinsichtlich der Arbeitssuchenden. Webster und Harding (2000: 21) fassen dies in die Worte, dass die Agenturen nun „the right to service an unemployed person“ erhalten. Das Ministerium garantiert den Auftragnehmern eine bestimmte konstante Kapazitätsauslastung entsprechend des vertraglich vereinbarten Volumens (i.d.R. zwischen 80% und 90%).

In der ersten Runde wurde die Auftragsvergabe relativ einfach geregelt. Soweit die Anbieter einem bestimmten Qualitäts- und Leistungsstandard entsprachen, wurden sie entsprechend ihren Preisen gerankt und mit Verträgen versehen (OECD 2001b: 101). Allerdings sollte in keinem Bereich ein Anbieter mehr als 50% des Marktvolumens erhalten, außerdem sollten in jeder Region mindestens fünf Anbieter vorhanden sein. Diese Zahl wurde auf drei in der zweiten Runde reduziert, weil gerade in dünn besiedelten Gebieten fünf Anbieter wirtschaftlich nur schwer überleben konnten.

In der zweiten Runde wurde das Vergabeverfahren verfeinert. Die Beurteilung der Angebote stützte sich nun zu 75% auf Qualitätsaspekte, nur 25% auf den Preis. Die Qualitätsaspekte umfassten die Evaluation der Leistungserbringung in der Vergangenheit ebenso wie eine Absichtserklärung („Declaration of Intent“), in der die Anbieter ihre Standards zur zukünftigen Leistungserbringung darstellen sollten (z.B. Fälle je Mitarbeiter, Anzahl der Kontakte zwischen Mitarbeiter und Kunden). Da die Absichtserklärungen Vertragsbestandteil wurden, können die Anbieter auch darauf verpflichtet werden.

Derzeit befindet sich die dritte Runde in Vorbereitung. Um unnötige Diskontinuität zu vermeiden, sind durchschnittlich 60% des zu vergebenden Auftragsvolumens an die besten Anbieter der gegenwärtigen Vertragslaufzeit vergeben worden. Die Leistung wird anhand dreier Aspekte gemessen: erstens, der Erfüllung des *Job Network Code of Conduct* (also bestimmter Qualitätsstandards); zweitens, des *Star Rating* (also den Evaluationsergebnissen durch das Ministerium)¹², drittens der Nachhaltigkeit der erreichten Vermittlungsergebnisse (z.B. der Anteil der vermittelten Personen, die sechs Monaten nach der Vermittlung noch in

¹¹ Diese Konzentration wurde zum einen darauf zurückgeführt, dass sich einige kleinere Anbieter zu Konsortien zusammengeschlossen haben. Zum anderen wurde die Mindestanzahl der Agenturen je Region von fünf auf drei reduziert.

¹² Zum *Star Rating* vgl. PC (2002: 4.16 und 11.12) und Access (2002). Box 1 fasst die wesentlichen Aspekte zusammen.

Arbeit sind).¹³ Die Erfüllung des Codes wird in einer ersten Stufe geprüft. Erst nach positiver Einschätzung werden die letzten beiden Aspekte betrachtet.

Dienstleistungsumfang

Die Anbieter sind hinsichtlich des Umfangs ihres Angebotes sehr frei. Es gibt insgesamt fünf Kerndienstleistungs-Bereiche, zwei Zielgruppen-Bereiche und schließlich eine Vielzahl von geographischen Regionen, in denen die Dienste angeboten werden können.

Die fünf ausgeschriebenen Kerndienstleistungen sind: *Job Matching*, *Job Search Training* (JST), *Intensive Assistance* (IA), *New Enterprise Incentive Scheme* (NEIS) und *Project Contracting*.

Arbeitssuchende sind abhängig von ihrer Klassifizierung durch das *Job Seeker Classification Instrument* für die Inanspruchnahme einer oder mehrerer Dienste berechtigt bzw. verpflichtet. *Job Matching* umfasst das Vermittlungsgeschäft von einfach zu vermittelnden Personen (Kategorie 1). Der Arbeitssuchende wird in seinen Bemühungen durch die Einholung von Angeboten freier Stellen unterstützt. *Job Search Training* (JST) ist an Personen der Gruppe 2 gerichtet. Das Programm umfasst 15 aufeinanderfolgende Tage Training in Bezug auf Techniken der Arbeitssuche, wie z. B. Interview-Training und Präsentationen. *Intensive Assistance* spricht Personen der Gruppe 3 an. IA bietet eine individuell zugeschnittene Betreuung, die eine Vielzahl von Maßnahmen umfassen kann, wie Beratung, JST und Weiterbildung. Diese drei Dienstleistungen stehen im Mittelpunkt. Die beiden anderen, NEIS und *Project Contracting*, sind eher spezielle Programme. Das NEIS stellt ein Begleitprogramm für Existenzgründungen ehemals arbeitsloser Personen dar. *Project Contracting* befasst sich mit der ausreichenden Beschaffung von Erntehelfern.

¹³ Siehe Mitteilung des DEWR (2002b). Die Nachhaltigkeit der erreichten Vermittlungsergebnisse ist nicht Teil des *Star Rating*.

Box 1: Job Seeker Classification Instrument (JSCI) und Star Rating

Die Standardisierung und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen spielt in einem derart modularen System wie in Australien eine wichtige Rolle. Zwei Instrumente verdienen besondere Beachtung: das Job Seeker Classification Instrument und das Star Rating.

Bei ihrem ersten Kontakt mit Centrelink werden Arbeitssuchende mit Hilfe eines Punktesystems eingestuft. Hierbei ist eine höhere Punktzahl als Maß für eine höhere Schwierigkeit der Vermittlung zu verstehen. Relevante Charakteristika sind hierbei u.a. Dauer der Arbeitslosigkeit, Erwerbsverlauf, Alter, Geschlecht, Bildungsabschluss, körperliche und geistige Behinderung, Sprachkenntnisse. Die derzeit geltende Punktetabelle ist im Anhang dargestellt. Durch die regelmäßige Veränderung bzw. Überarbeitung der Gewichte können politische Vorgaben, wie beispielsweise neue förderungswürdige Zielgruppen, relativ einfach implementiert werden.

Entsprechend der zugeordneten Punktzahl werden Arbeitssuchende in vier Kategorien eingeteilt: Die Kategorie 1 umfasst hierbei leicht zu vermittelnde Personen, Kategorie 2 solche, die zwar arbeitsbereit sind, aber noch eine gewisse Vorbereitung und Unterstützung bei der Arbeitssuche benötigen. Kategorie 3 schließlich sind Personen, deren Vermittlung als besonders schwierig gilt. Hierunter fallen beispielsweise die meisten Langzeitarbeitslosen. Die Kategorie 3 wird nochmals in A und B geteilt, so dass es also insgesamt vier Gruppen gibt.

Das Star Rating ist ein Instrument, um den Erfolg der privaten Agenturen zu messen. Es handelt sich hierbei um ein ökonometrisches Modell, das vom South Australian Centre for Economic Studies entwickelt wurde. Ziel ist es, die exogenen – von den Agenturen selbst nicht zu beeinflussenden – Umweltfaktoren bei der Leistungsbeurteilung zu berücksichtigen. Als exogene Faktoren werden insbesondere die regionalen Arbeitsmarktbedingungen und die Zusammensetzung der betreuten Arbeitssuchenden aufgefasst. Die Leistungsindikatoren für die einzelnen Agenturen sind mehrdimensional (z.B. Vermittlungen im Verhältnis zu zugewiesenen Arbeitssuchenden, Anteil der Vermittlungen in Vollzeit oder Anteil von bestimmten Gruppen an allen Vermittelten). Eine jüngst durchgeführte Evaluation der Methode durch unabhängige Gutachter stellte zwar der Methode prinzipiell gute Noten aus, machte aber auch auf kritische Punkte aufmerksam (Access Economics 2002). Hierzu zählten die Abgrenzung der relevanten regionalen Arbeitsmärkte und dass gerade im regionalen Vergleich auch Faktoren eine Rolle spielen würden, die durch das Modell nicht berücksichtigt würden (z.B. historisch gewachsene Strukturen).

Die Anbieter können diese Kerndienstleistungen entweder für alle Arbeitssuchenden anbieten („generalist services“) oder aber an spezifische Gruppen, wie z.B. Jugendliche oder Behinderte, richten („specialist services“). Als letzte Dimension kommt die regionale Auswahl dazu. Die Anbieter können ihre Angebote entweder auf das ganze Land, Regionen (in der ersten Periode 29, in der zweiten Periode 19), *Employment Service Areas* (137) oder aber auch nur auf bestimmte Postleitzahlenbezirke oder Städte ausrichten (OECD 2001b: 98).

*Prämien und Abrechnungsmethoden*¹⁴

Prämien werden grundsätzlich nur bei erfolgreicher Vermittlung bezahlt. Hierbei heißt erfolgreich, dass die vermittelte Person über 13 aufeinanderfolgende Wochen mindestens 15 Stunden die Woche arbeitet. Hat die vermittelte Person zuvor Arbeitslosenunterstützung erhalten, so muss das Einkommen aus der Beschäftigung ausreichend sein, um die Arbeitslosenunterstützung um mindestens 70% über 13 aufeinanderfolgende Wochen zu reduzieren. Für besondere Gruppen von Personen (z.B. Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Behinderte) gibt es Sonderzahlungen. Aus den Prämien müssen alle Ausgaben auf Seiten der Agentur bezahlt werden, die jedoch in der Wahl der Maßnahmen relativ frei ist, auch wenn diese Freiheit in letzter Zeit wieder eingeschränkt wurde.

In der ersten Runde wurden die Prämien für das *Job Matching* durch eine Versteigerung festgelegt, in der die Anbieter den Preis selbst festlegen konnten. Dies wurde in der zweiten Runde und nun erneut in der dritten Runde auch auf die anderen beiden zentralen Leistungen *Job Search Training* und *Intensive Assistance* ausgedehnt. Interessanterweise kam es aber gerade in den Bereichen, in denen die Agenturen selbst die Preise festlegen konnten, zu den größten Fehleinschätzungen. Die Prämien waren nicht in der Lage, den Agenturen die zum Überleben notwendigen Einnahmen zu sichern. Dadurch mussten sogar einige Anbieter Konkurs anmelden. Andere konnten nur überleben, indem sie das *Job Matching* durch Gewinne aus den beiden anderen Dienstleistungen quersubventionierten. Solche Anfangsprobleme halten Kelly et al. (1999: 23) für unausweichlich, weil jedes neue und geradezu radikal unterschiedliche System im Bereich von Arbeitsmarktdienstleistungen sich bei Höhe und Struktur von Preisen dem Prinzip „trial and error“ bedienen müsse. Die Regierung hatte damals rasch reagiert und teilweise höhere Zahlungen bewilligt. In den Runden danach wurden den Agenturen verstärkt Instrumente und Daten zur Verfügung gestellt, um die Einnahmen besser kalkulieren zu können.¹⁵

Die Prämien der laufenden zweiten Runde im Einzelnen: Beim *Job Matching* wird der genaue Preis durch Preiswettbewerb festgelegt und liegt im Durchschnitt bei 362 australischen Dollar (A\$) je erfolgreicher Vermittlung.¹⁶ Für *Job Search Training* wird ebenfalls die

¹⁴ Vgl. OECD (2001b: 99) für die derzeitige Situation und Dockery (1999) sowie Kelly et al. (1999) für die erste Runde.

¹⁵ Hierzu zählt beispielweise ein sog. *Revenue Calculator* und Statistiken über die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in den einzelnen Regionen, die Struktur der Arbeitssuchenden sowie die durchschnittlichen Vermittlungserfolge (DEWR 2002a).

¹⁶ 1 A\$ = 0,56 EUR (19.11.2002).

Job Matching Prämie (also A\$ 362) gezahlt. Hinzu kommen bei Erfolg A\$ 268. Als Erfolg gilt hier zusätzlich zu den oben genannten Kriterien die Arbeitsaufnahme spätestens 13 Wochen nach Ende des *Job Search Training*.

Die Angebotspreise für *Intensive Assistance* werden ebenfalls durch Preiswettbewerb festgelegt, allerdings gibt es eine Untergrenze von A\$ 4663 für *Intensive Assistance* 3.A und A\$ 9219 für 3.B. Mit dieser Untergrenze soll vermieden werden, dass unrealistisch niedrige Angebote abgegeben werden. Als darin enthaltene fixe Prämie sind A\$ 1071 (für 3.A) und A\$ 2144 (für 3.B) vorgesehen. Die Auszahlung erfolgt gestaffelt. Die (erfolgsunabhängige) Anfangsauszahlung beträgt 30% der Differenz von Angebotspreis und Prämie (also bei 3.A mindestens A\$ 1078).¹⁷ Die restlichen 70% werden nach erfolgreicher Vermittlung gezahlt, worunter eine Beschäftigungsaufnahme für 13 Wochen verstanden wird (secondary outcome). Nach weiteren 13 Wochen (also dann insgesamt 26 Wochen Beschäftigung) wird die eigentliche Prämie gezahlt (primary outcome). Tabelle 2 erläutert die Zahlen nochmals.

Tabelle 2: Prämienstruktur bei Intensive Assistance

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Alle Beträge in australischen Dollar	Angebotspreis	Fixe Prämie	Anfangsauszahlung [(1) - (2)]x0,3	Secondary Outcome [(1) - (2)]x0,7	Primary Outcome (2)
3.A	4663	1072	1078	2514	1072
3.B	9219	2144	2123	4953	2144

Quelle: OECD (2001b: 100), eigene Berechnungen.

Im Vergleich zu früheren Programmen zeigt sich, dass die Prämien so knapp bemessen wurden, dass selbst bei einer Erfolgsquote vermittelter Arbeitssuchender von 100% die Einnahmen je vermittelter Person unterhalb denen früherer Programme lagen. Somit war also schon durch das Ausschreibungsverfahren ein Druck zur Kostensenkung gegeben (Dockery und Stromback 2001). Tabelle 3 fasst nochmals alle Prämien in Euro umgerechnet zusammen und stellt sie dem derzeitigen Honorar bei Vermittlungsgutscheinen in Deutschland gegenüber. Zu beachten ist hierbei, dass das Honorar im deutschen Fall zwar Maßnahmen zur Feststellung der Kenntnisse oder eine Berufsberatung einschließt, jedoch keine weitergehenden Weiterbildungsmaßnahmen oder gar Lohnsubventionen zur Wiedereingliederung.

¹⁷ (A\$ 4663 ./ A\$ 1072) x 0,3.

Tabelle 3: Prämienvergleich Australien-Deutschland (in Euro)

Land	Maßnahme	Höchstmögliche Prämie
Australien	Job Machting	€ 203
	Job Search Training	€ 353
	Intensive Assistance A	€ 2611
	Intensive Assistance B	€ 5163
Deutschland	Vermittlungsgutschein (bis 6 Monate / 6-9 Monate / mehr als 9 Monate arbeitslos zuvor)	€ 1500 / € 2000 / € 2500

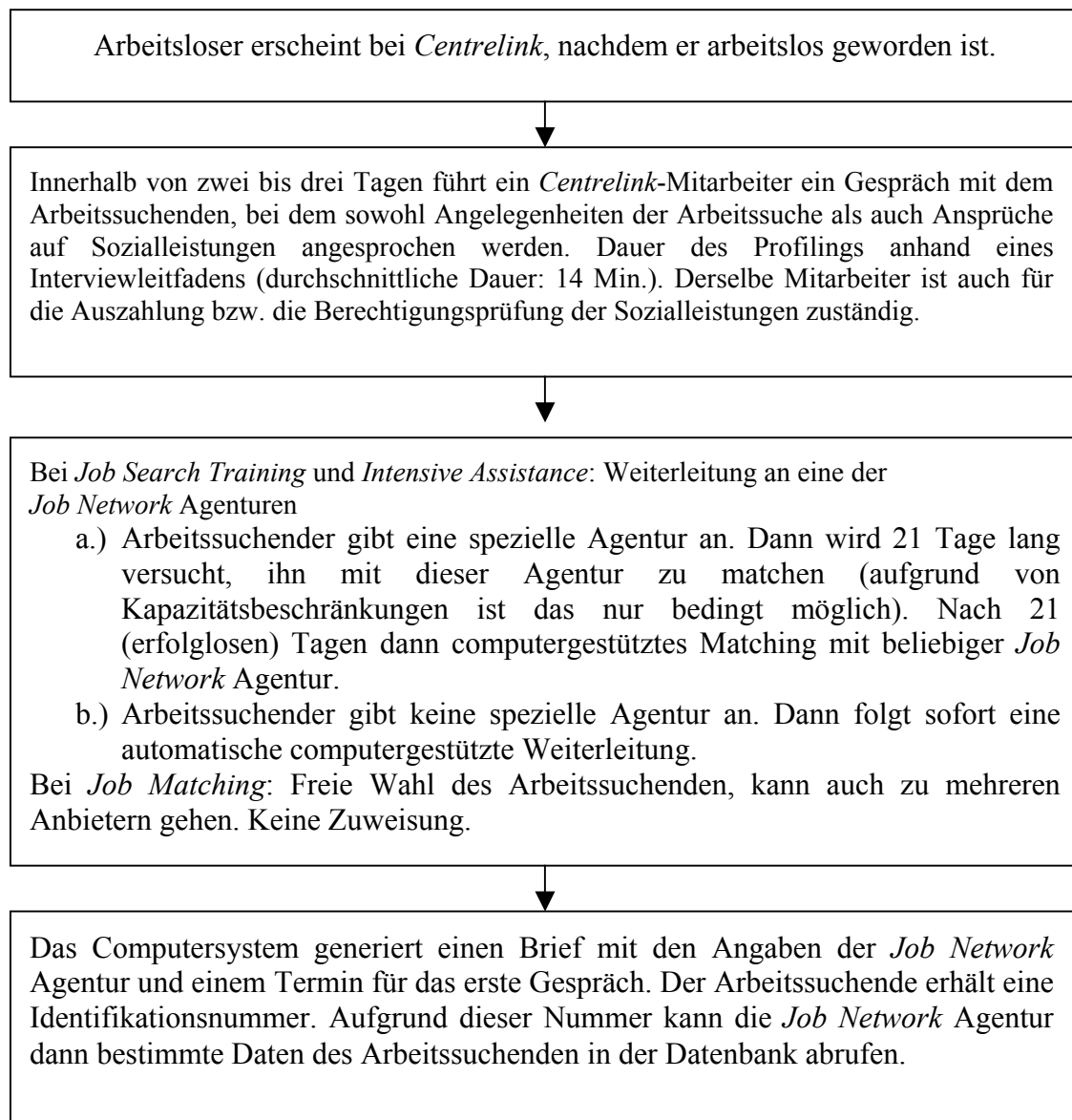
Qualitätssicherung

Die Qualitätssicherung ist gerade bei Dienstleistungen, bei denen Qualität nicht immer einfach messbar ist, ein besonders wichtiger Aspekt. Daher wurde für das Job Network der bereits oben erwähnte Code of Conduct eingeführt, dessen Befolgung für die erneute Erteilung von Aufträgen zwingend notwendig ist (Job Network 2000; OECD 2001b: 105). Der Code of Conduct umfasst derzeit sechs Prinzipien, die zahlreiche Unterpunkte enthalten: „Ethical, respectful and fair treatment; accurate, relevant assistance; prompt, courteous service; an accessible, effective complaints process; privacy and confidentiality; responsible advertising”.

In Zusammenhang mit der Qualitätssicherung wurde auch ein umfangreiches Beschwerdemanagement etabliert, das einen dreistufigen Beschwerdeprozess vorsieht. Zunächst ist jede Job Network Agentur verpflichtet, ein eigenes internes Beschwerdemanagement einzurichten, über das der Arbeitssuchende zu Beginn des Kontaktes informiert werden muss. Als zweite Möglichkeit hat das DEWR eine gebührenfreie Beschwerde-Hotline eingerichtet. Und schließlich sind verschiedene Regierungsbehörden, wie z.B. die Human Rights and Equal Opportunity Commission, zur Beschwerde berechtigt (OECD 2001b: 130).

Zum Abschluss des deskriptiven Teils ist in Abbildung 2 nochmals der erste Kontakt zwischen Arbeitssuchendem und Centrelink dargestellt.

Abbildung 2: (Schematisch-vereinfachter) Ablauf des ersten Kontaktes zwischen Arbeitssuchendem und Centrelink



Quelle: Informationen der zuständigen Mitarbeiter bei *Centrelink* und dem Arbeitsministerium, eigene Darstellung.

4 Erste Analyse des australischen Systems

Die obige Darstellung hat die wichtigsten Bestandteile des neuen institutionellen Arrangements umfasst. Wie man anhand der Ausgestaltung der Prämienzahlungen sieht, ist sich die australische Regierung durchaus bewusst, dass es ein privatisiertes System zwar effizient sein kann, aber eben auch zu Lasten der schwächeren Gruppen auf dem Arbeitsmarkt gehen kann. Es ist daher zunächst von Interesse, wie sich die Privatisierung auf die Situation der benachteiligten Gruppen ausgewirkt hat. Dies wird in Abschnitt 5.1 untersucht. Abschnitt 5.2 widmet sich dann den institutionellen Stärken und Schwächen.

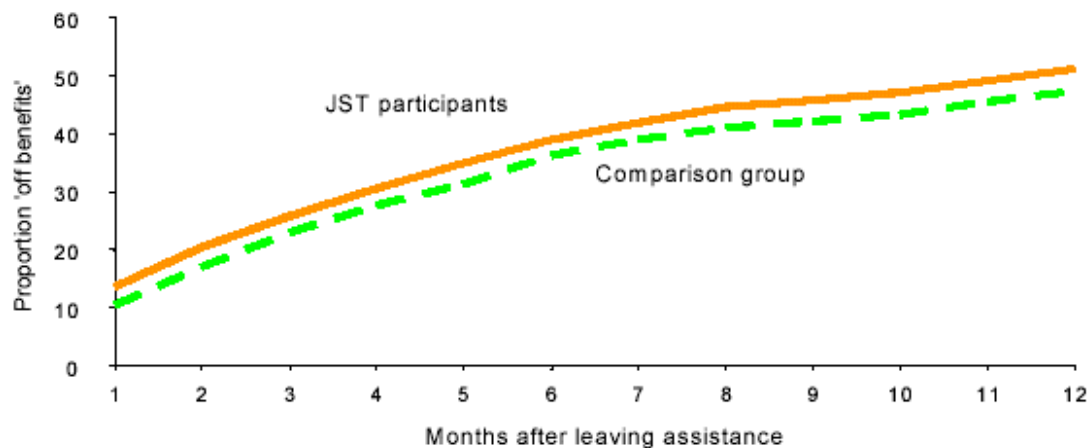
4.1 Die Wirkungen auf den Arbeitsmarkt

Die Auswirkung der Privatisierung auf den Arbeitsmarkt kann in drei Bereiche unterteilt werden. Erstens, welche Auswirkung auf den Arbeitsmarkt gehen von den Programmen unter *Job Network* insgesamt aus? Zweitens, wie verhalten sich diese Ergebnisse im Vergleich zum früheren System? Und drittens, gibt es einzelne Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, die trotz vielleicht insgesamt besserer Ergebnisse schlechter dastehen als früher?

Es ist wichtig, noch einmal darauf hinzuweisen, dass das Ziel dieser Arbeit in erster Linie die Frage nach den Auswirkungen des institutionellen Rahmens ist. Da aber gleichzeitig mit dem Umbau der Arbeitsverwaltung auch zahlreiche aktive Arbeitsmarktprogramme gestrichen wurden, ist unklar, welche Rolle die Privatisierung im Vergleich zur Kürzung der eigentlichen Programme spielt.

Die erste Frage nach der Effektivität der Programme lässt sich durch eine Querschnittsanalyse mit Hilfe von Programm- und Kontrollgruppen beantworten. Die derzeitigen Programme scheinen tatsächlich einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Beschäftigungsfähigkeit der Programmteilnehmer zu haben. Im Vergleich zu einer Kontrollgruppe bezogen rund 27% der Teilnehmer des *Job Search Training* drei Monate nach Ende der Betreuung keine Arbeitslosenunterstützung mehr. Bei der Kontrollgruppe waren nur 24% „off-benefit“ (vgl. Abb. 3).

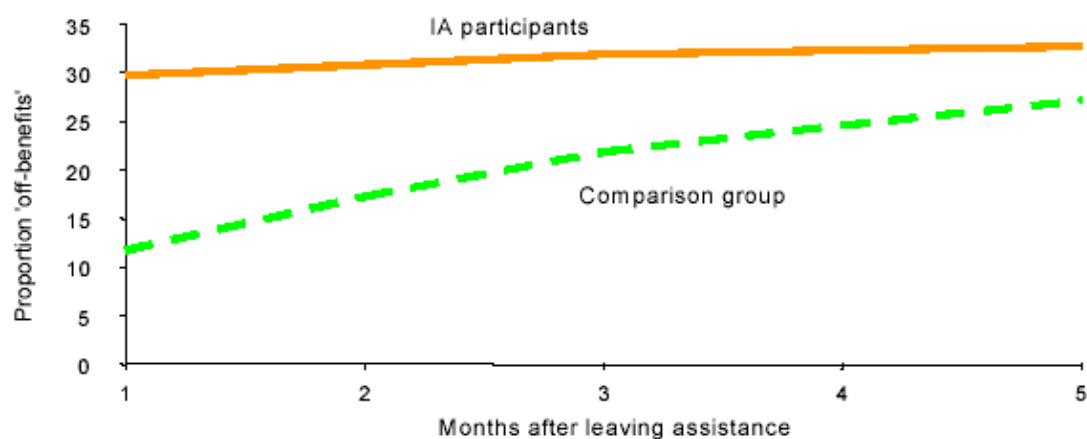
Abbildung 3: Einfluss des Job Search Training auf die Vermittlung



Quelle: DEWR (2001: 56).

Noch stärker fällt das Ergebnis erwartungsgemäß bei der *Intensive Assistance* – also der besonders intensiven Betreuung – aus, wo der Unterschied durchschnittlich 10% ausmacht (vgl. Abbildung 4). Interessanterweise ist der Erfolgsunterschied zwischen der Teilnehmergruppe und der Kontrollgruppe beim *Job Search Training* über die Zeit (also ein Monat bis 12 Monate nach Ende der Maßnahme) hinweg konstant. Bei der *Intensive Assistance* hingegen reduziert sich dieser Unterschied von 18% direkt nach Ende der Maßnahme auf nur noch 6% fünf Monate später. Dieser Unterschied kommt durch verbesserte Ergebnisse der Kontrollgruppe im Zeitverlauf zustande, während die Erfolgsquote bei den *Intensive Assistance*-Teilnehmern konstant bleibt. Einschränkend muss man natürlich festhalten, dass hiermit keine Aussage über die Qualität der angenommenen Jobs verbunden ist.

Abbildung 4: Einfluss der Intensive Assistance auf die Vermittlung



Quelle: DEWR (2001: 57).

Fraglich ist nun aber, ob die Ergebnisse des heutigen Systems auch gegenüber den Ergebnissen frühere Programme Bestand haben (Frage 2). Dieser Vergleich ist deutlich schwieriger, nicht zuletzt weil die Programme unter *Job Network* und *Working Nation* unterschiedliche Zuschnitte und Zielgruppen haben. Ein direkter Vergleich ist also nur eingeschränkt möglich. Ganz pauschal kann man aber wohl sagen, dass die groben (nicht für wirtschaftliche Rahmenbedingungen kontrollierten) Zahlen sich relativ ähnlich verhalten. Eardley et al. (2001: 17) stellen aufgrund ihrer Untersuchungen fest: „Either way, Job Network outcomes still do not appear exceptional compared with those of the main programs used by case managers under Working Nation’s Job Compact.“ Und auch die OECD (2001b: 138) kommt zu dem Schluss, dass *Job Network* in Hinblick auf freie Stellen und Vermittlungen ähnliche Ergebnisse erzielt wie CES. Allerdings konnten die Kosten von vier auf rund zweieinhalb Milliarden A\$ gesenkt werden.

Es bleibt nun als drittes jedoch zu fragen, ob diese Kostenreduzierung zu einer Benachteiligung bestimmter Gruppen geführt hat, auch wenn das Gesamtergebnis ähnlich geblieben ist (Frage 3). In einer Querschnittsanalyse des Arbeitsministeriums (DEWR 2001: 48) zeigt sich, dass trotz der gezielten Dienstleistungen bestimmte Gruppen unterdurchschnittlich abgeschnitten haben. Hierzu gehören ältere Arbeitnehmer über 55 Jahre, solche, die seit länger als zwei Jahren Arbeitslosenunterstützung erhalten, Personen mit einem niedrigen Schulabschluss, Behinderte sowie die indigene Bevölkerung. Fraglich ist, ob diese Gruppen auch gegenüber den Vorgängerprogrammen Nachteile erlitten haben. Junankar (2000) unternimmt als einer der wenigen den Versuch eines Vergleiches zwischen den Ergebnissen der Arbeitsmarktpolitik der *Labour*-Regierung vor 1996 und der *Coalition*-Regierung nach 1996. Anhand aggregierter Daten analysiert er den Verlauf der Arbeitslosigkeitsrate von förderungswürdigen Gruppen wie Langzeitarbeitslosen (männlich wie weiblich) und Jugendlichen. Dabei kommt er zu dem Schluss, dass deren Arbeitslosigkeit – bei vergleichbarem Wirtschaftswachstum – unter der Politik der *Labour*-Regierung stärker zurückging als bei der *Coalition*-Regierung. Allerdings gibt es auch Untersuchungen, die eine derartige Benachteiligung von Langzeitarbeitslosen nicht bestätigen (Dockery 1999: 29). Neuere Untersuchungen werden demnächst bei breiterer Datenbasis sicher weitere Erkenntnisse bringen.

4.2 Evaluation der Reformen aus organisationstheoretischer Sicht

Bislang standen die Vermittlungsergebnisse im Vordergrund. Was nun folgt, ist eine Kritik aus organisationstheoretischer Sicht anhand der in Abschnitt 2 erwähnten Bereiche der Neuen Institutionenökonomik. Zunächst werden kurz die Transaktionskosten betrachtet, dann folgt eine Analyse der Anreizverträglichkeit der Verträge sowie der asymmetrischen Informationsverteilung. Überlegungen zur Wettbewerbssituation sowie eine kurze Darstellung weiterer kleinerer Probleme bei der Implementierung von *Job Network* runden diesen Abschnitt ab.

Transaktionskosten

Die Transaktionskosten eines Vertragssystems wie in Australien können durchaus beachtlich sein. Zwar sind die Kosten für die Arbeitsmarktpolitik bei relativ gleich bleibenden Erfolgsquoten drastisch gesunken. Aber es ist unklar, inwiefern diese Kostenreduzierung originär und kausal mit der Privatisierung zusammenhängt. Tabelle 4 gibt einen ersten Überblick über die Kostenverteilung.

Es ist offensichtlich, dass nur ein begrenzter Teil der Reduzierungen bei den Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik tatsächlich aus den organisatorischen Umgestaltungen kommt. Vielmehr scheint von Bedeutung, dass die Gesamtausgaben für die Programme gekürzt wurden. Statt umfangreichen detaillierten Einzelprogrammen werden nun Pauschalzahlungen an die privaten Dienstleister entrichtet, die ihrerseits frei in der Art der eingesetzten Mittel sind. Kritisch formuliert hätte man diese Mittelbegrenzung wohl auch in einer anderen Form als der des *Job Network* verwirklichen können.¹⁸ Die Kostengliederungen sind aber noch relativ ungenau, so dass Aussagen zu Ausschreibungs- und Überwachungskosten leider nicht möglich sind. Interessant dürfte in dieser Hinsicht sein, wie sehr es durch moderne IT-Infrastruktur möglich sein wird, diese Kosten relativ gering zu halten.

Tabelle 4: Vergleich der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik

	1995/96	1998/99
Public employment services and administration	1.188,3	1.209,0
<i>Davon:</i> <i>CES administration</i>	202,0	
<i>Job Network administration (e.g. fees for Centrelink)</i>		185,9
<i>Job Network Programme costs</i>		711,4
Labour market training	733,4	146,3
Youth measures	304,7	338,0
Subsidised employment	1.530,9	528,0
Measures for the disabled	321,9	335,5
Total	4.079,2	2.556,8

Quelle: OECD (2001b: 203).

¹⁸ Vgl. ähnlich Dockery (1999: 20).

Die gesamte Struktur der Arbeitsverwaltung in Australien baut auf Verträgen zwischen dem Arbeitsministerium und nicht-staatlichen Dienstleistern auf, was somit also eine typische Prinzipal-Agent-Beziehung darstellt. Aufgrund dieser Situation kommt der Vertragsgestaltung besondere Bedeutung zu. Die Prämien sollten so gewählt werden, dass eine optimale Bereitstellung von Beschäftigungsdienstleistungen erreicht wird. Bei der Bestimmung der Prämien spielt vor allem der Zielkonflikt zwischen Gewinnorientierung der privaten Anbieter und der Bereitstellung optimaler Dienstleistungen eine Rolle, der sich besonders in Form des sog. *Creaming* zeigt. Hierunter versteht man die selektive Vermittlung und Betreuung besonders einfacher Fälle, bei denen die Spanne zwischen entstandenen Kosten und erhaltener Prämie, und damit der Gewinn, möglichst groß ist. Entsprechend kommt es bei schwierigen Fällen zu einer Unterversorgung. Diese wird durch die bestehende Zahlungsstruktur sogar noch verstärkt. Die privaten Anbieter erhalten bei *Intensive Assistance* zunächst eine Grundzahlung, aus der die laufenden Kosten wie beispielsweise Weiterbildung zu finanzieren sind. Bei erfolgreicher Vermittlung erhalten sie eine entsprechende Prämienzahlung. Die Gefahr besteht nun, dass die Vermittler die (erfolgsunabhängige) Grundzahlung einstreichen, ohne aber entsprechenden Leistungen an den Arbeitslosen weiterzureichen. Im Ergebnis erhalten sie dann zwar keine Prämie, können aber aus der Differenz zwischen Grundzahlung und tatsächlichen Kosten einen erhöhten Gewinn abschöpfen (Eardley et al. 2001: 44; PC 2002: 9.3).

Der Gefahr des *Creaming* wurde in der Gestaltung von *Job Network* zunächst dadurch versucht entgegenzutreten, dass die privaten Anbieter sich ihre Kunden nicht selbst aussuchen dürfen, sondern dazu verpflichtet sind, jede von *Centrelink* weitergeleitete Person auch zu betreuen. Allerdings ist im Idealfall vorgesehen, dass die Arbeitssuchenden sich ihre Vermittler selbst auswählen können. Dies öffnet die Türe für eine entsprechende Marketing-Strategie der Dienstleister, indem sie gezielt bestimmte Gruppen ansprechen können, von denen sie sich besonders gute Ergebnisse erhoffen (Dockery und Stromback 2001: 444). Diese Form des *Creaming* ist jedoch durch die Einschränkung der freien Wahl des Arbeitsvermittlers im Laufe der Zeit begrenzt worden (siehe unten). Während also eine adverse Selektion vor dem Beginn der *Intensive Assistance* weitgehend verhindert wird, stellt sich weiterhin das Problem des *Creaming während* der Betreuung. Vor allem in der ersten Vergaberunde kam es zu den oben beschriebenen Verhalten, dass Personen „geparkt“ wurden und nur die Anfangszahlung eingestrichen wurde. Dieses Verhalten bedeutet jedoch für den Anbieter langfristig das Aus, da aus seinem Verhalten schlechte Erfolgsquoten resultieren und diese eine Vertragsverlängerung gefährden würden.

Dennoch kann es natürlich auch weiterhin zu *Creaming* kommen. Studien haben gezeigt, dass ein Vermittlungserfolg von bis zu zwanzig Prozent auch ohne irgendwelche Unterstützung seitens des Anbieters erzielt werden kann.¹⁹ Letztlich könnten also Anbieter ihre Unterstützung auch weiterhin auf die einfacheren Fälle beschränken und so mit geringem Aufwand zu einem guten durchschnittlichen Ergebnis kommen. Anbieter würden also gerade

¹⁹ Die Zahl von zwanzig Prozent wird von Dockery (1999) mit Verweis auf eine Untersuchung des *Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs* von 1997 zitiert.

denjenigen Arbeitssuchenden noch unterstützen, für den die Grenzkosten (also die aufgewendeten Mittel) gerade dem Grenznutzen (also dem erzielten Gewinn unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Vertragsverlängerung) entsprechen: Im Ergebnis würden also beispielsweise die am schwierigsten zu vermittelnden 10%, die besonders hohe Kosten verursachen würden, geparkt. Dockery und Stromback (2001: 447) formulieren hierzu: „This would imply that there is in fact very little return from additional spending on active assistance for those you are very hard to place. The behaviour of the private agencies simply reflects this reality.”

Der Hauptauftrag an zukünftige Vergaberunden wird also sein, eine Vertragsstruktur zu entwickeln, die den Zielkonflikt zwischen staatlichen Wohlfahrtsbestrebungen und privaten Gewinnstreben noch besser harmonisiert. Einiges ist in dieser Hinsicht zwischen erster und zweiter Vergaberunde auch schon geschehen: Die Erfolgsprämien wurden gegenüber den Anfangsauszahlungen erhöht, Mindeststandards hinsichtlich der Betreuungsangebote eingeführt und die Kontrolle mit Hilfe von EDV-Systemen erweitert.

Allerdings sind auch diese Neuerungen, insbesondere die Veränderung der Prämienstruktur nicht ohne Probleme. So könnte es bei einer allzu starken Konzentration auf Prämien auch zu Vermittlungsergebnissen kommen, die nicht auf Nachhaltigkeit zielen. Wobei auch hier wieder die Leistungsbeurteilung ein Gegenwicht setzen würde. Kritisch ist allerdings, dass die Vermittlungsergebnisse auch von Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt abhängen, die die einzelne Agentur nicht beeinflussen kann. Es wäre also falsch, die Einnahmen einer Agentur zu stark vom Vermittlungserfolg abhängig zu machen, wenn ein solcher gar nicht in ihrem alleinigen Verantwortungsbereich liegt. Mit dem *Star Rating* ist hier schon ein erster Rahmen vorgegeben. Allerdings bleibt weiterhin das Problem der Zusammenarbeit zwischen der privaten Arbeitsvermittlung und den Arbeitssuchenden. Eine mangelnde Zusammenarbeit, die sich auch in subtilen Kategorien wie Motivation abspielen kann, wird weiterhin schwer zu kontrollieren sein.

Neben der Prämienstruktur ist aber auch die Vorgabe von (Mindest-)Standards kritisch zu sehen. Als größter Vorteil der Privatisierung in Australien wird im Allgemeinen die Flexibilität gesehen. Die Grundidee war, dass die einzelnen Auftragnehmer nur an ihren Ergebnissen gemessen werden, sie die Instrumente während des Vermittlungsprozesses jedoch selbst wählen können. Die nun eingeführten Mindeststandards sind zwar sinnvoll, allerdings engen sie auch den Spielraum der Vermittler wieder ein und könnten den Weg zu einer weiteren Regulierung bereiten, was den Vorteil der Flexibilität wieder einschränken würde.

Zusammenfassend kann bei aller Kritik im Detail gesagt werden, dass die Vertragsgestaltung in Australien erkennbar an die theoretischen Überlegungen der Prinzipal-Agent-Theorie anknüpft. Die nachfolgend skizzierten Punkte sollen hier genügen. Eine Grundforderung optimaler Entlohnungsstrategien ist das von Holmstrom (1979) in die Literatur eingeführte *Informativeness Principle*. Dieses fordert, dass zur Bewertung eines Agenten immer all jene Leistungsindikatoren einbezogen werden sollen, die Aussagen über den tatsächlich erbrachten Arbeitseinsatz des Agenten liefern würden. Im vorliegenden Fall kommt also die kombinierte Bewertung aus *Code of Conduct*, *Star Rating* und Nachhaltigkeit der Vermitt-

lungsergebnisse dieser Anforderung relativ nahe. Diese umfassende Einbindung von Leistungsindikatoren ist auch vor dem Hintergrund des von Holmstrom und Milgrom (1991) beschriebenen Multi-Task-Problems von Bedeutung. Holmstrom und Milgrom weisen darauf hin, dass eine einfache leistungsabhängige Bezahlung problematisch wird, sobald es sich um eine mehrdimensionale Aufgabenstellung handelt. Der Agent werde seine Anstrengungen ausschließlich auf die Tätigkeit verlagern, die als Leistungsindikator zählt, und vernachlässige jede andere. Neben der umfassenden Einbindung von Kennzahlen bewirkt die Qualitätsprüfung durch den *Code of Conduct* eine Balancierung; gerade auch weil diese eher einen subjektiven Charakter hat und somit auch nicht direkt messbare Aspekte erfassen kann. Schließlich ist die relative Performanzmessung, also das *Star Rating*, zu nennen. Auch dies erfüllt die Anforderungen der Prinzipal-Agent-Theorie, indem nicht absolute Werte zur Beurteilung herangezogen werden, sondern die Leistung der einzelnen Agentur immer relativ zu der Leistung anderer Agenturen gesehen wird.

Informationsasymmetrien

Ähnlich komplex wie die Gestaltung der Verträge zur Erzielung eines optimalen Ermittlungsergebnisses ist die Gestaltung der Rahmenbedingungen für einen optimalen Informationsfluss. Der Wettbewerbsvorteil eines privaten Unternehmens im Markt liegt oftmals in seinem Informationsvorsprung. Und so ist es nicht verwunderlich, dass auch das neue australische Modell mit seiner Intention, für mehr Wettbewerb zu sorgen, diesbezüglich vor allem zwei Probleme hat. Erstens neigen private Agenturen dazu, Informationen hinsichtlich der Anzeige offener Stellen zurückzuhalten. Da derjenige Anbieter die Erfolgsprämie erhält, der den Arbeitssuchenden vermittelt, hat ein Anbieter also kein zwingendes Interesse, seine offenen Stellen publik zu machen, obwohl er eigentlich dazu verpflichtet ist. Vielmehr könnte es sich lohnen, diese zurückzuhalten und selbst nach geeigneten Kandidaten zu suchen. Dieses Ergebnis wäre fatal. Denn es ist genau diese Informationstransparenz, die zur Entwicklung der öffentlichen Arbeitsverwaltung geführt hat. Die positiven externen Effekte einer zentralen Datenbank würden durch das eben beschriebene Verhalten umgekehrt. Zum zweitens haben die privaten Konkurrenten natürlich kein Interesse, Informationen über ihr operatives Geschäft auszutauschen. Dies behindert vor allem die Identifikation von Best-Practice-Methoden, die dann auf alle Wettbewerber übertragen werden könnten, um damit ein besseres Gesamtergebnis zu erzielen.

Zwei Lösungsstrategien bieten sich hierbei jedoch an. Im Fall der nicht-gemeldeten offenen Stellen könnten wiederum geeignete Prämienmechanismen die Situation verbessern. Beispielsweise könnten die Prämien bei der Vermittlung zukünftig geteilt werden. Einen Teil erhält diejenige Agentur, die die offene Stelle veröffentlicht, den anderen Teil diejenige, die einen geeigneten Bewerber findet. Im zweiten Fall – der Identifikation und Weitergabe von Best-Practice-Methoden – stellt sich das deutlich schwieriger dar. Denn mit der Verpflichtung zur Preisgabe ihrer operativen Geschäftsabläufe wird an den Grundfesten des Wettbewerbs gerüttelt, was im Zweifel gar nicht wünschenswert ist. Während Outputzahlen öffentlich zugänglich gemacht werden könnten, können Prozessabläufe innerhalb der Agenturen von diesen immer noch verdeckt werden. Allerdings versucht das Arbeitsministerium durch

geeignete Mittel wie Workshops und Vor-Ort-Gespräche dieser Informationszurückhaltung durch vertrauensbildende Maßnahmen entgegenzuwirken.

Wettbewerbsituation

Wie erwähnt spielt für eine erfolgreiche Ausnutzung des Marktmechanismus das Vorhandensein eines freien Wettbewerbes eine wichtige Rolle, was in Abschnitt 2 mit dem Begriff des *contestable market* umschrieben wurde. Relevant ist hier die Möglichkeit, eines möglichst freien und kostenlosen Ein- und Austritts in und aus dem Markt. Die geschaffenen Institutionen eignen sich dazu insofern, als dass Auftraggeber und Auftragnehmer vollkommen getrennt sind. Auch wenn sich die ehemalige staatliche Arbeitsvermittlung noch an Ausschreibungen beteiligt, so besteht doch keine Bevorzugung mehr durch Verbindungen zum Auftraggeber. Auch die Veränderung in der Zusammensetzung der beauftragten Agenturen zwischen der ersten und zweiten Ausschreibungsrunde deutet auf eine Dynamik im Markt hin. Interessanterweise ist diese Dynamik aber vor allem zwischen den bereits beauftragten Agenturen zustande gekommen. Schließlich sind 87% der Agenturen aus der ersten Runde auch in der zweiten Runde wieder beauftragt worden (DEWR 2001: 3). Allerdings ist für einen *contestable market* nicht der tatsächliche Eintritt von Wettbewerbern wichtig, sondern der potenzielle. Die im 3-Jahres-Turnus wiederkehrenden Ausschreibungen garantieren diese Möglichkeit. Sollten die bereits im Markt befindlichen Agenturen ihre Verträge nicht zur Zufriedenheit des Arbeitsministeriums erfüllen, so müssen sie mit dem Ausschneiden aus dem Markt rechnen, während dann neue Agenturen hinzutreten können. Problematisch wird bei dieser Überlegung natürlich sein, dass die bereits im Markt befindlichen Unternehmen einen Informationsvorsprung, auch hinsichtlich der bereits geknüpften Netzwerke haben, der ihre Ersetzung durch neue Unternehmen relativ schwierig, zumindest aber kostspielig macht. Diese Konstellation im Sinne einer Insider-Outsider-Struktur stärkt natürlich die beauftragten Unternehmen und man wird sehen, wie sich Verhandlungen zwischen Staat und *Job Network* Agenturen in Zukunft darstellen werden.

Weitere Probleme

Die gerade skizzierten Probleme sind strukturell sicher am interessantesten, weil hier der eigentlich Kern einer Privatisierung liegt. Abschließend sollen im Folgenden noch drei weitere Einzelprobleme betrachtet werden: die freie Anbieterwahl durch den Arbeitssuchenden, die Umsetzung des *Job Seeker Classification Instrument* und die Qualität der Leistungen von *Centrelink*.

Der Arbeitssuchende hat nach seiner Einstufung durch einen *Centrelink*-Mitarbeiter die Möglichkeit, sich einen Anbieter seiner Wahl zu suchen. Allerdings fehlt es hierzu zum einen derzeit noch an ausreichender Transparenz, da es keinen zentralen Anlaufpunkt für Arbeitssuchende gibt, um die Dienstleistungen der einzelnen Anbieter zu vergleichen. Man ist also auf Mund-zu-Mund-Propaganda angewiesen bzw. muss sich durch mühsame Selbstrecherchen ein eigenes Bild machen (OECD 2001b: 134). Dieser Missstand könnte jedoch leicht

durch die Schaffung einer entsprechenden Stelle, die diese Informationen bündelt und verbrauchergerecht aufarbeitet, beseitigt werden. Zum anderen aber, und das wiegt deutlich schwerer, ist eine derartig freie Wahl nur noch selten möglich. Vielmehr gibt es seit längerem eine computergestützte automatische Weiterleitung an ein *Job Network* Mitglied (PC 2002: 8.1). Im Ergebnis wählen nur noch 20% der Arbeitssuchenden frei ihren Anbieter. Die automatische Weiterleitung orientiert sich unter anderem an der Notwendigkeit der garantierten Kapazitätsauslastung der jeweiligen Anbieter. Die Aufhebung einer erfolgten Zuweisung ist schwierig, bisweilen unmöglich. Gleiches gilt für einen Wechsel des Anbieters nach erfolgter Anfangszahlung. Die Vertragsbindungen zwischen Staat und privaten Arbeitsvermittlern beschränken also den Kunden in seiner freien Wahl.

Die praktische Umsetzung des *Job Seekers Classification Instrument* ist ebenfalls kritisch zu beurteilen. Problematisch ist insbesondere, dass die Einstufung vor allem von der Selbstauskunft des Arbeitssuchenden abhängt. Oftmals werden wichtige Informationen (z.B. Schreibschwäche, Alkoholsucht) verschwiegen. Außerdem sind wohl einzelne Fragen ungeschickt formuliert. Ebenso haben bei einer vorrangig schriftlichen Einstufung Nicht-Muttersprachler besondere Probleme. Die knappe Ausstattung mit Personal bei *Centrelink* führt dazu, dass zu wenig Zeit auf eine intensive erste Einstufung verwendet wird, obwohl diese für den weiteren Verlauf von allerhöchster Bedeutung ist (Eardley et al. 2001: 31). Die Umstellung des Einstufungsprozesses auf Interviews und die erhöhte Personalausstattung von *Centrelink*-Büros für diesen Zweck könnten allerdings Abhilfe schaffen und haben dies auch teilweise bereits getan.

Schließlich besteht Unklarheit über die Qualität der Leistungen bei *Centrelink*. Eardley et al. (2001: 35) berichten in ihrer auf Befragungen aufbauenden Studie von schlechter Serviceleistung, defekten Selbstbedienungsterminals und einer Arbeitsüberlastung der *Centrelink*-Mitarbeiter: „[...] the overall impression was of considerable dissatisfaction both from job seekers and agency staff about the Centrelink’s administrative performance and the treatment of individual job seekers.” Auf der anderen Seite stellt das DEWR in seiner Evaluation fest, dass es im Allgemeinen einen hohen Grad an Zufriedenheit mit den Leistungen bei *Centrelink* gibt, der sogar von 75% (1999) auf 79% (2000) gestiegen ist (DEWR 2001: 34).

Die Probleme des gegenwärtigen Systems wurden vor kurzem in einer umfassenden Bewertung des *Job Network* von der Productivity Commission aufgegriffen. Die zum Teil weitreichenden Forderungen dieses Sachverständigenrates sind in Box 2 dargestellt.

Box 2: Die Vorschläge der Productivity Commission (2002)

Die *Productivity Commission* (PC) ist ein Sachverständigenrat zur Begutachtung der mikroökonomischen Zusammenhänge und Regulierung in Australien. In einer aktuellen, über 400 Seiten starken Analyse von *Job Network* unterstützt die PC zwar die Privatisierungstendenzen, weist aber auch auf Schwachstellen hin und schlägt zum Teil weitreichende Veränderungen vor. Als strukturell bedeutendster Vorschlag kann wohl die Forderung nach der Abschaffung des öffentlichen Ausschreibungsprozesses gelten. Dieser sei extrem aufwändig, kostspielig und würde dafür nicht den erwarteten Mehrwert liefern. Statt dessen fordert die PC die Rückkehr zu einheitlich gesetzten Preisen verbunden mit einer Lizenzvergabe. Der Zutritt würde zu jeder Zeit jedem Anbieter erlaubt, der die vom DEWR geforderten Standards erfüllt. Die Lizenzen würden automatisch erneuert, solange der Anbieter neben der Qualität auch eine festgesetzte Anzahl an Vermittlungen vorweisen könnte. Gleichzeitig sollten die bislang geltenden, durch die Ausschreibungen fixierten Kapazitäten abgeschafft werden. Jeder Anbieter sollte so viele Kunden bedienen können, wie er möchte.

Darüber hinaus fordert die PC eine Reduzierung des Kontrollaufwandes. Die einzelnen Anbieter sollten wieder weniger reguliert ihrer Tätigkeit nachgehen sollen, statt von einer Vielzahl von Auflagen behindert zu werden. Der größte Vorteil des output-orientierten Ansatzes, nämlich seine Flexibilität sollte wieder an Bedeutung gewinnen.

Als weiterer Punkt wird die Streichung kleinerer, als uneffektiv empfundener Programme wie NEIS und *Project Contracting* gefordert. Des Weiteren soll es zu einer zielgerichteteren Mittelzuweisung für diejenigen kommen, die der entsprechende Hilfe am nötigsten bedürfen. Schließlich soll eine bessere Aufzeichnung der Verlaufsgeschichte eines Kunden dessen Wechsel ermöglichen und so die Koordination zwischen den Akteuren vereinfachen.

5 Fazit

Die Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Australien ist hinsichtlich des Umfangs der Privatisierung bislang einzigartig. Es gibt nur noch einen kleinen staatlichen Überbau, der die Aufgaben der öffentlichen Arbeitsvermittlung über Ausschreibungsverfahren an private Anbieter delegiert. Der erste Kontakt der Arbeitssuchenden sowie die Leistungsverwaltung werden von der halb-staatlichen Agentur *Centrelink* übernommen, die aber ebenfalls mit Kontrakten gesteuert wird. Anreize für die privaten Agenturen werden über erfolgsabhängige Prämienzahlungen gesetzt.

Die Evaluation der bisherigen Erfahrungen wurde in den theoretischen Rahmen der Neuen Institutionenökonomik eingebettet. Von besonderem Interesse war neben transaktionsökonomischen Überlegungen die Betrachtung aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie. Da das australische System hinsichtlich der Steuerung stark auf vertraglich vereinbarte Leistungsanreize aufbaut, wurde besonders analysiert, inwiefern die Struktur der Verträge geeignet ist, ein optimales Ergebnis herbeizuführen.

Folgende Kernpunkte der Analyse können festgehalten werden. Erstens, es konnten ähnliche Gesamtergebnisse bei der Vermittlung bei deutlich geringeren Ausgaben erzielt werden. Allerdings ist unklar, ob diese geringeren Kosten Ergebnis der neuen Strukturen oder aber einer Veränderung der Arbeitsmarktprogramme zuzuschreiben sind. Zweitens, die Struktur der Prämienzahlung sowie der Leistungsbeurteilung sind aus theoretischer Sicht durchaus schlüssig und relativ differenziert. Allerdings weist auch die derzeitige Regelung noch Defizite auf. So kommt es teilweise zu sozial nicht optimalem Verhalten, wobei insbesondere das *Creaming* eine Rolle spielt. Durch mögliche Verfeinerung der Prämienstrukturen könnte aber auch dieses Problem gemildert werden. Drittens hat die Einführung einer privaten Wettbewerbssituation mit entsprechenden Leistungsanreizen nicht in dem gewünschten Maße zu den erwünschten Innovations- und Qualitätssprüngen geführt.

Anhang

Nachfolgend sind die Gewichte im Rahmen des Job Seeker Classification Instruments in Australien dargestellt (Stand: August 2002). Für eine detaillierte Erläuterung der jeweiligen Charakteristika siehe DEWR (1998). Die Förderung durch *Intensive Assistance* erfolgt ab einer Punktzahl von 25 (Förderungskategorie A) bzw. 38 (Förderungskategorie B). *Job Search Training* erfolgt aber einer Punktzahl von 24.

Characteristics	Weights
Duration of Unemployment and recency of work Experience	
Paid full-time work (35 hours or more per week)	
0-3 months	0
3-6 months	2
6-9 months	5
9-12 months	8
12-15 months	10
15-18 months	11
18-21 months	12
21-24 months	13
2-3 years	14
Regular paid part-time or seasonal work, or irregular casual work	
0-3 months	4
3-6 months	6
6-9 months	8
9-12 months	10
12-15 months	11
15-18 months	11
18-21 months	12
21-24 months	13
2-3 years	14
Unpaid work or Not in the labour force	
0-3 months	6
3-6 months	8
6-9 months	9
9-12 months	11
12-15 months	13
15-18 months	13
18-21 months	13
21-24 months	13
2-3 years	14

Not working but looking for work (unemployed)	
0-3 months	6
3-6 months	8
6-9 months	9
9-12 months	11
12-15 months	12
15-18 months	13
18-21 months	13
21-24 months	14
2-3 years	15
All (greater than 3 years duration)	
3-4 years	16
4-5 years	18
5-6 years	19
6-7 years	20
7-8 years	21
8-9 years	23
9-10 years	24
>10 years	26
Age and Gender	
female 15-19	0
female 20-24	4
female 25-29	6
female 30-34	8
female 35-39	9
female 40-44	8
female 45-49	8
female 50-54	11
female 55 and over	16
male 15-19	0
male 20-24	4
male 25-29	5
male 30-34	5
male 35-39	6
male 40-44	7
male 45-49	8
male 50-54	11
male 55 and over	15

Educational Attainment Ed Quals-Degree Ed Quals-Post Graduate Diploma Completed year 12/13 Trade or TAFE Ed Quals-Year 11 Completed Completed year 10 did not complete year 10 Special school, special unit in mainstream school Primary or less Did not go to school	0 0 2 3 3 4 5 7 8 8 9
Vocational qualifications Vocational or occupational qualification No vocational or occupational qualification Vocational Qualification-not usable/ recognised	0 2 1
English language and literacy Good English speaking and good English literacy (reading & writing) English Literacy-Combination of levels English Literacy-Poor speaking, reading & writing	0 3 5
Disability No disability Disability/med cond-Declined Single Disability Multiple Disabilities WAT = 0-27 WAT = 28-31 WAT = 32+ Documentary evidence Documentary evidence	0 0 3 5 0 3 3 0 0

Geographic Location	
Very low disadvantage region	0
Low disadvantage region	1
Low to moderate disadvantage region	2
Moderate disadvantage region	3
Moderate to high disadvantage region	4
High disadvantage region	5
Very high disadvantage region	6
Extremely high disadvantage region	7
Proximity to a labour market	
Living within 90 minutes of a town or city with a population of at least 10,000	0
Not living within 90 minutes of a town or city with a population of at least 10,000	1
Family status	
Living with husband, wife or partner	0
Living with other family members or relatives	2
Living with others - not family	2
Lives alone	3
Lone parent living with dependants only	3
Indigenous	
Non-indigenous	0
Aboriginal	11
Torres Strait Islander	11
Australian-born South sea Islander	9
Disclosed Ex-Offenders	
Ex-Offender status not disclosed	0
Non-custodial sentence, wholly suspended sentence (where person did not spend any time in prison) or custodial sentence of 1 month or less	3
Custodial sentence of more than 1 month	8

Personal Factors - Secondary Classification	
Personal Factors - no impact	0
Personal Factors - little impact	3
Personal Factors - some impact	6
Personal Factors - significant impact	9
Contactibility	
Own telephone in residence (or mobile phone)	0
No telephone (or contact by message only)	3
Stability of Residence	
Stable residence	0
Homeless or living in insecure/temporary or emergency accommodation	6
Transport	
Own transport (car,motorbike,bicycle)	0
Other private transport (friend / relative)	1
Adequate public transport (bus, train etc) or taxi	3
Inadequate transport	3
Country of Birth	
COB UE Rate Category-A(Low)	0
COB UE Rate Category-Declined	0
COB UE Rate Category-F(Medium)	1
COB UE Rate Category-G(High)	2
COB UE Rate Category-H(Very High)	3

Literatur

- Access Economics (2002). Independent Review of the Job Network Provider Star Ratings Method, Final Report.
- ANAO [Australian National Audit Office] (2000). Management of Job Network Contracts. Audit Report (Performance Audit) 44.
- Baumol, W. J. (1982). "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure." *American Economic Review* 72(1): 1-15.
- Bertelsmann-Stiftung (Hg.) (2002). Reformen der Arbeitsverwaltung im internationalen Vergleich: Großbritannien, Österreich, Schweiz, Niederlande und Schweden.
- Bertelsmann-Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit und McKinsey&Company (Hg.) (2002). Die Personal-Service-Agentur (PSA): Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments. Gütersloh.
- Centrelink (2002). <http://www.centrelink.gov.au>.
- Clasen, J., G. Duncan, T. Eardley, M. Evans, P. Ughetto, W. v. Oorschot und S. Wright (2001). "Towards 'single gateways'? - A cross-national review of the changing roles of employment offices in seven countries." *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)* 15(1): 43-63.
- DEWR (1998). Job Seeker Classification Instrument (JSCI). Canberra.
- DEWR (2001). Job Network Evaluation - Stage Two: Progress Report. Evaluation and Program Performance Group Branch (EPPB), EPPB Report 1/2000.
- DEWR (2002a). <http://www.workplace.gov.au/>.
- DEWR (2002b). Job Network: Performance Assessment for offers of renewed business. http://workplace.gov.au/WP/CDA/Files/ES/JN/Perf_assess_ESC3_publicdoc.doc.
- Dockery, A. M. (1999). The Job Network: A Unique Australian Experiment in the Delivery of Employment Services. Centre for Labour Market Research (CLMR) Discussion Paper 99/10.
- Dockery, A. M. und T. Stromback (2001). "Devolving public employment services: Preliminary assessment of the Australian experiment." *International Labour Review* 140(4): 429-451.
- Dreas, S. A. und M. Gerhardt (2002). "Private Vermittlungsagenturen zur beruflichen Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen - bestehende Barrieren und eine mögliche Neukonzeption." *Sozialer Fortschritt* 51(1): 2-9.
- Eardley, T., D. Abello und H. MacDonald (2001). Is the Job Network Benefiting Disadvantaged Job Seekers? Preliminary Evidence from a Study of Non-Profit Employment Services. Social Policy Research Centre (SPRC) Discussion Paper 111.
- Ebers, M. und W. Gotsch (1999). Institutionenökonomische Theorien der Organisation. Organisationstheorien. In: A. Kieser (Hg). Organisationstheorien. Stuttgart, Kohlhammer: 199-251.
- Fay, R. G. (1997). Making the Public Employment Service More Effective Through the Introduction of Market Signals. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers 25.

- Grossman, S. J. und O. Hart (1986). "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration." *Journal of Political Economy* 94(4): 691-719.
- Hart, O., A. Schleifer und R. Vishny (1997). "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons." *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1127-1161.
- Hartz-Kommission (2002). Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Holmstrom, B. (1979). "Moral Hazard and Observability." *Bell Journal of Economics* 10(1): 74-91.
- Holmstrom, B. und P. Milgrom (1991). "Multitask Principal Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design." *Journal of Law, Economics and Organization* 7(special issue): 24-52.
- Junankar, P. N. (2000). "The New World of Australian Labour Market Programs: An Evaluation of the Howard-Reith Labour Market Reforms." *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs* 1(1): 15-27.
- Kelly, R., P. Lewis, C. Mulvey, K. Norris und M. Dockery (1999). The Job Network – Is it Working? Committee for Economic Development of Australia (CEDA) Information Paper 64.
- Koning, J. d., J. Denys und U. Walwei (1999). Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries. Report for the European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs.
- Konle-Seidl, R. (2002). Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung. IAB Werkstattbericht 15.
- Konle-Seidl, R. und U. Walwei (2001). Job Placement Regimes in Europe: Trends and Impacts of Changes. IAB Labour Market Research Topics 46
- Krems, B. (2002). Online-Verwaltungslexikon, <http://www.olev.de>.
- Job Network (2000). Code of Conduct. Canberra.
- OECD (2000). Labour Market Policies and the Public Employment Service, Prague Conference, July 2000. Paris, OECD.
- OECD (2001a). Economic Outlook.
- OECD (2001b). Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way. Paris, OECD.
- OECD (2002a). Employment Outlook. Paris, OECD.
- OECD (2002b). <http://www.oecd.org>.
- PC [Productivity Commission] (2002). Independent Review of Job Network, Draft Report. Canberra.
- Richter, R. und E. Furubotn (1996). Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Schütz, H. (2001). "Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen." *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 34(2): 207-225.
- Starr, P. (1988). The Limits of Privatization. In: S.H. Hanke (Hg.). Prospects of Privatization. *Proceedings of The Academy of Political Science*, 36(3), 124-137.

- Vanstone, A. (1996). Minister for Employment, Education, Training and Youth Affairs, Reforming Employment Assistance - Helping Australians Into Real Jobs, Budget Statement, 20. August 1996.
- Vickers, J. und G. Yarrow (1991). "Economic Perspectives on Privatization." *Journal of Economic Perspectives* 5(2): 111-132.
- Webster, E. und G. Harding (2000). Outsourcing Public Employment Services: The Australian Experience. Melbourne Institute Working Paper 4/00
- Williamson, O. E. (1991). "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives." *Administrative Science Quarterly* 36(2): 269-196.

Bücher

des Forschungsschwerpunkts

„Arbeitsmarkt und Beschäftigung“

(nur im Buchhandel erhältlich)

Dietmar Dathe, Günther Schmid
Urbane Beschäftigungsdynamik. Berlin im Standortvergleich mit Ballungsregionen
2001
Berlin, edition sigma
175 S.

Christoph Dörrenbächer
Vom Hoflieferanten zum Global Player. Unternehmensorganisation und nationale Politik in der Welttelekommunikations-industrie
1999
Berlin, edition sigma
226 S.

Christoph Dörrenbächer, Dieter Plehwe (Hg.)
Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen.
2000
Berlin, edition sigma
312 S.

Werner Eichhorst, Stefan Profit, Eric Thode
in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe
„Benchmarking“ des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“: Gerhard Fels, Rolf G. Heinze, Heide Pfarr, Günther Schmid, Wolfgang Streeck
Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann-Stiftung
2001
Berlin/Heidelberg/New York, Springer
440 S.

European Academy of the Urban Environment
New institutional arrangements in the labour market. Transitional labour markets as a new full employment concept
1998
Berlin, EA.UE series „The Urban Environment in Europe“
135 S.

Jürgen Gabriel, Michael Neugart (Hg.)
Ökonomie als Grundlage politischer Entscheidungen
2001
Opladen, Leske + Budrich
343 S.

Gernot Grabher, David Stark (Eds.)
Restructuring Networks in Post-Socialism. Legacies, Linkages and Localities
1997
Oxford, Oxford University Press
360 S.

Silke Gülker, Christoph Hilbert, Klaus Schömann
Lernen von den Nachbarn. Qualifikationsbedarf in Ländern der OECD
2000
Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag
126 S.

Sven Hildebrandt
Jenseits globaler Managementkonzepte. Betriebliche Reorganisationen von Banken und Sparkassen im deutsch-französischen Vergleich
2000
Berlin, edition sigma
272 S.

Torben Iversen, Jonas Pontusson, David Soskice
Unions, Employers, and Central Banks
2000
Cambridge, Cambridge University Press
339 S.

Max Kaase, Günther Schmid
Eine lernende Demokratie - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland WZB-Jahrbuch 1999
1999
Berlin, edition sigma
586 S.

Jaap de Koning and Hugh Mosley (Eds.)
**Labour Market Policy and Unemployment:
Impact and Process Evaluations in Selected
European Countries**
2001
Cheltenham, UK, Edward Elgar
317 S.

Traute Meyer
**Ungleich besser? Die ökonomische Unab-
hängigkeit von Frauen im Zeichen der
Expansion sozialer Dienstleistungen**
1997
Berlin, edition sigma
216 S.

Hugh Mosley, Jacqueline O'Reilly,
Klaus Schömann (Eds.)
**Labour Markets, Gender and Institutional
Change. Essays in Honour of Günther
Schmid**
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
382 S.

Frieder Naschold, David Soskice, Bob Hancké,
Ulrich Jürgens (Hg.)
**Ökonomische Leistungsfähigkeit und insti-
tutionelle Innovation**
WZB-Jahrbuch 1997
1997
Berlin, edition sigma
366 S.

Michael Neugart, Klaus Schömann (Hg)
**Forecasting Labour Markets in OECD
Countries. Measuring and Tackling
Mismatches**
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
322 S.

Jacqueline O'Reilly, Colette Fagan (Eds.)
**Part-Time Prospects. An International Com-
parison**
1998
London/New York, Routledge
304 S.

Jacqueline O'Reilly, Inmaculada Cebrián and
Michel Lallemant (Eds.)
**Working-Time Changes: Social Integration
Through Transitional Labour Markets**
2000
Cheltenham, UK, Edward Elgar
369 S.

Heidi Oschmiansky, Günther Schmid und
Bettina Uhrig unter Mitarbeit von Thomas
Heitmann
**Qualifikation und Beschäftigung.
Jobrotation als Instrument der Weiterbil-
dung und Integration von Arbeitslosen**
2001
Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Schriftenreihe
der Abteilung „Arbeit und Sozialpolitik“
83 S.

Dieter Plehwe
**Deregulierung und transnationale Integra-
tion der Transportwirtschaft in
Nordamerika**
2000
Münster, Westfälisches Dampfboot
531 S.

Sigrid Quack, Glenn Morgan, Richard Whitley
(Eds.)
**National Capitalisms, Global Competition,
and Economic Performance**
2000
Amsterdam/Philadelphia, John Benjamins
Publishing Company
323 S.

Birgitta Rabe
**Implementation von Arbeitsmarktpolitik
durch Verhandlungen. Eine spieltheore-
tische Analyse**
2000
Berlin, edition sigma
254 S.

Hedwig Rudolph, Anne Schüttpelz
**Commitment statt Kommando. Organisa-
tionslernen in Versicherungsunternehmen**
1999
Berlin, edition sigma
146 S.

Hedwig Rudolph (Hg.)
Aldi oder Arkaden? Unternehmen und Arbeit im europäischen Einzelhandel
2001
Berlin, edition sigma
196 S.

Sylvia Zühlke
Beschäftigungschancen durch berufliche Mobilität? Arbeitslosigkeit, Weiterbildung und Berufswechsel in Ostdeutschland
2000
Berlin, edition sigma
206 S.

Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly,
Klaus Schömann (Eds.)
International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation
1996
Cheltenham, UK, Edward Elgar
954 S.

Günther Schmid, Bernard Gazier (Eds.)
The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
443 S.

Günther Schmid
Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik
2002
Frankfurt/Main, Campus
477 S.

Klaus Schömann, Ralf Rogowski,
Thomas Kruppe
Labour Market Efficiency in the European Union. Employment Protection and Fixed-Term Contracts
1998
London/New York, Routledge
214 S.

Hildegard Theobald
Geschlecht, Qualifikation und Wohlfahrtsstaat. Deutschland und Schweden im Vergleich
1999
Berlin, edition sigma
200 S.

Discussion Papers 1999

Abteilung Organisation und Beschäftigung

Swen Hildebrandt
Lean Banking als Reorganisationsmuster für deutsche und französische Kreditinstitute? Anmerkungen zur Tragfähigkeit eines leitbildprägenden Managementkonzepts
Bestell-Nr.: FS I 99 - 101

Dieter Plehwe
Why and How Do National Monopolies Go "Global"?
Bestell-Nr.: FS I 99 - 102

Dorothee Bohle
Der Pfad in die Abhängigkeit? Eine kritische Bewertung institutionalistischer Beiträge in der Transformationsdebatte
Bestell-Nr.: FS I 99 - 103

Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Günther Schmid / Klaus Schömann (Hg./Eds.)
**Von Dänemark lernen
Learning from Denmark**
Bestell-Nr.: FS I 99 - 201

Hugh Mosley and Antje Mayer
Benchmarking National Labour Market Performance: A Radar Chart Approach
Bestell-Nr.: FS I 99 - 202

Eunice Rodriguez
Marginal Employment and Health in Germany and the United Kingdom: Does Unstable Employment Predict Health?
Bestell-Nr.: FS I 99 - 203

*Erschienen in der Veröffentlichungsreihe der
Querschnittsgruppe Arbeit & Ökologie:*

Carroll Haak, Günther Schmid
Arbeitsmärkte für Künstler und Publizisten - Modelle einer zukünftigen Arbeitswelt?
Bestell-Nr. P99-506

Abteilung Wirtschaftswandel und Beschäftigung

Bob Hancké
Revisiting the French Model. Coordination and restructuring in French industry in the 1980s
Bestell-Nr.: FS I 99 - 301

David Soskice
The Political Economy of EMU. Rethinking the effects of monetary integration on Europe
Bestell-Nr.: FS I 99 - 302

Gabriele Kasten / David Soskice
Möglichkeiten und Grenzen der Beschäftigungspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion
Bestell-Nr.: FS I 99 - 303

Julie Pellegrin
German Production Networks in Central/Eastern Europe. Between Dependency and Globalisation
Bestell-Nr.: FS I 99 - 304

Donatella Gatti / Christa van Wijnbergen
The Case for a Symmetric Reaction Function of the European Central Bank
Bestell-Nr.: FS I 99 - 305

Steven Casper
National Institutional Frameworks and High-Technology Innovation in Germany. The Case of Biotechnology
Bestell-Nr.: FS I 99 - 306

Steven Casper
High Technology Governance and Institutional Adaptiveness. Do technology policies usefully promote commercial innovation within the German biotechnology industry?
Bestell-Nr.: FS I 99 - 307

André Mach
"Small European states in world markets" revisited: The questioning of compensation policies in the light of the Swiss case
Bestell-Nr.: FS I 98 - 308

Bruno Amable
Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production
Bestell-Nr.: FS I 99 - 309

Discussion Papers 2000

Abteilung **Organisation und Beschäftigung**

Christoph Dörrenbächer
**Measuring Corporate Internationalisation.
A review of measurement concepts and
their use**

Bestell-Nr.: FS I 00 - 101

Michael Wortmann
**What is new about "global" corporations?
Interpreting statistical data on corporate inter-
nationalization**

Bestell-Nr.: FS I 00 - 102

Abteilung **Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung**

Klaus Schömann, Stefanie Flechtner, Ralf Mytzek,
Isabelle Schömann

**Moving towards Employment Insurance -
Unemployment Insurance and Employment
Protection in the OECD**

Bestell-Nr.: FS I 00 - 201

Dietmar Dathe and Günther Schmid
**Determinants of Business and Personal Ser-
vices: Evidence from West-German Regions**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 202

Günther Schmid
**Beyond Conventional Service Economics:
Utility Services, Service-Product Chains, and
Job Services**

Bestell-Nr.: FS I 00 - 203

Heidi Oschmiansky, Günther Schmid
**Wandel der Erwerbsformen. Berlin und die
Bundesrepublik im Vergleich**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 204

Dominique Anxo, Jacqueline O'Reilly
**Beschäftigung, Arbeitszeit und Übergangs-
arbeitsmärkte in vergleichender Perspektive**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 205

Thomas Kruppe
**The Dynamics of Dependent Employment and
Unemployment – A Comparison of Different
Data Sources**

Bestell-Nr.: FS I 00 – 206

Heidi Gottfried, Jacqueline O'Reilly
**Der Geschlechtervertrag in Deutschland und
Japan: Die Schwäche eines starken Versorger-
modells**

Bestell-Nr.: FS I 00 - 207

Birgitta Rabe
**Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik.
Evaluierungsergebnisse für Deutschland,
Schweden, Dänemark und die Niederlande**
Bestell-Nr.: FS I 00-208

Michael Neugart
The Supply of New Engineers in Germany
Bestell-Nr.: FS I 00-209

Rolf Becker
**Studierbereitschaft und Wahl von ingenieur-
wissenschaftlichen Studienfächern. Eine
empirische Untersuchung sächsischer Abitu-
rienten der Abschlussjahrgänge 1996, 1998
und 2000**

Bestell-Nr.: FS I 00-210

Donald Storrie and Hans Bjurek
**Benchmarking European Labour Market Per-
formance with Efficiency Frontier Techniques**
Bestell-Nr.: FS I 00-211

Abteilung **Wirtschaftswandel und Beschäftigung**

Delphine Corteel, Judith Hayem
**"Loyalty" and "middle class" at stake in the
General Motors strikes, Flint (Michigan),
Summer 1998**

Bestell-Nr.: FS I 00 - 301

Donatella Gatti
**Competence, Knowledge, and the Labour Mar-
ket. The role of complementarities**
Bestell-Nr.: FS I 00 – 302

Gregory Jackson, Sigurt Vitols
**Pension Regimes and Financial Systems:
Between Financial Commitment, Liquidity, and
Corporate Governance**
Bestell-Nr.: FS I 00 – 303

Bruno Amable, Donatella Gatti
**Is Perfection Optimal?
Employment and Product Market Competition**
Bestell-Nr.: FS I 00 – 304

Discussion Papers 2001

Abteilung Organisation und Beschäftigung

Hildegard Theobald
**Professionalisierungspolitiken im Kontext von
Internationalisierung und Feminisierung - Das
Beispiel der Verbände in der Unternehmens-
beraterbranche**
Bestell-Nr.: FS I 01 – 101

Hedwig Rudolph, Hildegard Theobald,
Sigrid Quack
**Internationalisierung: Ausgangspunkt einer
Neuformierung der Geschlechterverhältnisse
in der Unternehmensberatung?**
Bestell-Nr.: FS I 01 – 102

Alison E. Woodward
**Gender Mainstreaming in European Policy:
Innovation or Deception?**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 103

Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Achim Kemmerling
**Die Messung des Sozialstaates.
Beschäftigungspolitische Unterschiede zwi-
schen Brutto- und Nettosozialleistungsquote**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 201

Isabelle Schömann
**Berufliche Bildung antizipativ gestalten: die
Rolle der Belegschaftsvertretungen.
Ein europäischer Vergleich**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 202

Hugh Mosley, Holger Schütz, Nicole Breyer
**Management by Objectives in European
Public Employment Systems**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 203

Robert Arnkil and Timo Spangar
**Comparing Recent Danish, Finnish and
Swedish Labour Market Policy Reforms**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 204

Günther Schmid unter Mitarbeit von
Kai-Uwe Müller
**Die Zukunft der Erwerbsarbeit. Thesen und
Perspektiven für Mecklenburg-Vorpommern**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 205

Frank Oschmiansky, Silke Kull, Günther Schmid
**Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen
einer Debatte**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 206

Sabine Berghahn
Ehe als Übergangsarbeitsmarkt?
Bestell-Nr.: FS I 01 – 207

Jan Johannesson
**On the Efficiency of Placement Service and
Programme Placement at the Public Employ-
ment Offices in Sweden**
Bestell-Nr.: FS I 01 – 208

Michael Neugart and Jan Tuinstra
**Endogenous Fluctuations in the Demand for
Education**
Bestell-Nr.: FS I 01 – 209

Abteilung Wirtschaftswandel und Beschäftigung

Delphine Corteel
**First line supervision without any supervisor:
What Do Workers Think About Groupwork?
Anthropological Fieldwork at Volkswagen
Hanover**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 301

Sigurt Vitols
**The Origins of Bank-Based and Market-Based
Financial Systems: Germany, Japan, and the
United States**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 302

Sigurt Vitols
**From Banks to Markets: The Political Econo-
my of Liberalization of the German and Japa-
nese Financial System**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 303

Georg von Graevenitz
**The Complementarity of RJV's and Subsidies
When Absorptive Capacity Matters**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 304

Discussion Papers 2002

Abteilung Organisation und Beschäftigung

Christel Lane, Sigrid Quack
**How banks construct and manage risk.
A sociological study of small firm lending
in Britain and Germany**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 101

Christoph Dörrenbächer
**National Business Systems and the
International Transfer of Industrial Models in
Multinational Corporations: Some Remarks on
Heterogeneity**
Bestell-Nr.: FS I 02 – 102

Christopher Bahn
**Die Bedeutung der lokalen Regulations-
systeme in Berlin für den Strukturwandel im
Einzelhandel**
Ein Untersuchungsdesign
Bestell-Nr.: FS I 02-103

Petra Potz
Die Regulierung des Einzelhandels in Italien
Grundlagen und Einfluss auf die Handelsstruktur
Bestell-Nr.: FS I 02-104

Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Sophie Rouault
**Multiple jobholding and path-dependent
employment regimes – answering the
qualification and protection needs of multiple
jobholders**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 201

Sophie Rouault, Heidi Oschmiansky, Isabelle
Schömann (Hg.)
**Reacting in time to qualification needs:
Towards a cooperative implementation?**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 202

Michael Neugart and Donald Storrie
**Temporary Work Agencies and Equilibrium
Unemployment**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 203

Ruud Muffels, Ton Wilthagen,
Nick van den Heuvel
**Labour Market Transitions and Employment
Regimes: Evidence on the Flexibility-Security
Nexus in Transitional Labour Markets**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 204

Heidi Oschmiansky
**Implementation von Jobrotation im
Gesundheits- und Pflegebereich – ein dänisch-
deutscher Vergleich**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 205

Michael Neugart and Klaus Schömann
**Employment Outlooks: Why forecast the
labour market and for whom?**
Bestell-Nr.: FS I 02-206

Markus Gangl
**Welfare State Stabilization of Employment
Careers: Unemployment Benefits and Job
Histories in the United States and West
Germany**
Bestell-Nr.: FS I 02-207

Markus Gangl
**Unemployment Benefits as a Search Subsidy:
New Evidence on Duration and Wage Effects
of Unemployment Insurance**
Bestell-Nr.: FS I 02-208

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid
**Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung:
Leistungsvergleich und Lernen von guten
Praktiken (Benchmarking)**
Bestell-Nr.: FS I 02-209

Ronald Schettkat
**Institutions in the Economic Fitness
Landscape**
What Impact do Welfare State Institutions have on
Economic Performance?
Bestell-Nr.: FS I 02-210

Christoph Hilbert und Ralf Mytzek
**Strategische und methodische Ansatzpunkte
zur Ermittlung des regionalen
Qualifikationsbedarfs**
Bestell-Nr. FS I 02-211

Ronald Schettkat
**Differences in US-German Time-Allocation
Why do Americans work longer hours than
Germans?**
Bestell-Nr. FS I 02-212

Frank Oschmiansky und Bernd Reisert
**Förderung von Übergangsmärkten in
Berlin und Brandenburg: eine quantitative
Untersuchung**
Bestell-Nr. FS I 02-213

Oliver Bruttel
**Die Privatisierung der öffentlichen
Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens**
Bestell-Nr. FS I 02-214

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten Aufkleber mit sowie je paper eine Briefmarke im Wert von 0,51 Euro oder einen "Coupon Réponse International " (für Besteller aus dem Ausland)

Please send a self addressed label and postage stamps in the amount of 0,51 Euro or one "Coupon-Réponse International" (if you are ordering from outside Germany) for each WZB-paper requested

Bestellschein

Order Form

Absender / Return Address:

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
Presse- und Informationsreferat
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin-Tiergarten

**Hiermit bestelle ich folgende(s)
Discussion paper(s):**

**Please send me the following
Discussion paper(s):**

Bestell-Nr. / Order no.	Autor/in, Kurztitel / Author(s) / Title(s) in brief